

La lutte contre le terrorisme par les autorités administratives

Belgique

David RENDERS

Professeur à l'université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles

Delphine DE VALKENEER

Assistante à l'université catholique de Louvain, avocate au barreau de Bruxelles

Kevin POLET

*Assistant à l'université catholique de Louvain,
avocat au barreau du Brabant wallon*

Edwina TAYLOR

Doctorante à l'université catholique de Louvain

1. La table ronde organisée en 2023 conduit à s'interroger sur la lutte contre le terrorisme par les autorités administratives¹.

Les participants à la table ronde sont invités à décliner la thématique sous trois angles que sont : le contexte de la lutte contre le terrorisme par les autorités administratives, les mesures permettant aux autorités administratives de lutter contre le terrorisme et, enfin, les contrôles des autorités administratives dans leur lutte contre le terrorisme.

S'il est aisé d'opérer une analyse séparée du contexte de la lutte contre le terrorisme par les autorités administratives (I), il paraît plus délicat de distinguer l'examen des mesures permettant aux autorités administratives de lutter contre le terrorisme, des contrôles des autorités administratives dans leur lutte contre le terrorisme, que l'on se propose, dès lors, d'appréhender dans un même mouvement (II).

¹ Le présent rapport est à jour jusqu'au 31 décembre 2023. Toute modification survenue après cette date n'est, dès lors, pas prise en compte.

I. Le contexte belge de la lutte contre le terrorisme par les autorités administratives

2. La lutte contre le terrorisme en Belgique n'est pas du seul apanage des autorités administratives². Plusieurs auteurs posent le constat que la Belgique a – dans un premier temps – majoritairement mobilisé le droit pénal – et ses acteurs judiciaires – afin de combattre le terrorisme³. Une brève analyse de l'évolution de la politique antiterroriste belge montre cependant un renforcement progressif de la présence et de la compétence des autorités administratives en la matière⁴. Certains évoquent, à cet égard, un « glissement du judiciaire vers l'administratif⁵ ». C'est ce phénomène que nous nous attachons à contextualiser (A) pour ensuite identifier les autorités administratives compétentes en matière de lutte contre le terrorisme (B).

A. Un « glissement » de la politique antiterroriste des autorités judiciaires vers les autorités administratives

3. Contrairement à d'autres États, la Belgique s'est dotée tardivement d'une législation antiterroriste au départ du mouvement international qui s'est largement emparé de la problématique à la suite des attentats de New York du 11 septembre 2001⁶. La lutte antiterroriste belge a été qualifiée par certains d'« ordinaire », « en ce qu'elle suivait la route tracée par les États-Unis et l'Union européenne⁷ ».

Ce constat se reflète notamment dans la manière dont l'infraction terroriste a été définie dans le Code pénal, lequel a été pourvu en 2003, en son livre II, d'un titre I^{er} *ter*, relatif aux infractions terroristes⁸. Le législateur fédéral a transposé « littéralement » la définition du terrorisme de la décision-cadre européenne du 13 juin 2002⁹, aujourd'hui remplacée par

2 Sur la notion d'autorité administrative, cf. *infra* : n° 9 et s.

3 V. not. Ch. DE VALKENEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », *Journal des tribunaux*, 2017, p. 708 ; C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/18, p. 7 et s. ; M. LYS, « Déchéance de nationalité et expulsion subséquente pour actes de terrorisme : la Cour européenne des droits de l'homme confirme la grande marge d'appréciation des États », obs. sous Cour eur. dr. h., décision *Johansen c. Danemark*, 3 mars 2022, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2023/134, p. 510. V. égal. Comité T, *Rapport 2020*, p. 14 et s.

4 Cf. *infra* : n° 3 et s.

5 Ch. DE VALKENEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », *op. cit.*, p. 707-711. V. égal. not. C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 56-57 ; F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », in F. BRION, Ch. DE VALKENEER et V. FRANCIS (dir.), *L'effet radicalisation et le terrorisme*, Bruxelles, Politeia, 2019, p. 171-173 ; Comité T, *Rapport 2020*, p. 21 ; E. DELHAISE, *Le respect des principes fondamentaux de la procédure pénale face à des circonstances exceptionnelles*, Limal, Anthemis, 2023, p. 259-260. Pour une analyse en ce sens, plus générale, qui ne se limite pas au contexte de la lutte contre le terrorisme, v. I. DE LA SERNA, « La montée en puissance de la répression administrative : recul ou progrès d'une société ? », *Journal des tribunaux*, 2020, p. 77-81.

6 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 7 ; M.-L. CESONI, « Les "infractions terroristes" : de la répression des actes à la police de la pensée », in Ch. DE VALKENEER et H. D. BOSLY (coord.), *Actualités en droit pénal 2019*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 230.

7 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 57. L'auteure pose ce constat à l'appui d'une publication du sociologue Jean-Claude Paye (J.-C. PAYE, « Belgique : une "lutte antiterroriste" ordinaire », *Pyramides*, 2008/16, p. 145).

8 V. la loi du 19 décembre 2003 « relative aux infractions terroristes », *Moniteur belge* du 29 décembre 2003.

9 M.-L. CESONI, « Les "infractions terroristes" : de la répression des actes à la police de la pensée », *op. cit.*, p. 230-231. Sur la définition du terrorisme en droit belge, v. not. E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 14-22 ; C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 7-9.

la directive 2017/541/UE¹⁰. L'article 137, § 1^{er}, du Code pénal définit ainsi, depuis son entrée en vigueur le 8 janvier 2004, l'infraction terroriste comme étant :

« [...] l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale¹¹. »

Le droit pénal belge exige traditionnellement la rencontre de deux éléments constitutifs d'une infraction : les éléments matériel¹² et moral¹³. La définition précitée révèle un troisième élément constitutif propre à la matière du terrorisme : celui-ci est qualifié d'élément « contextuel¹⁴ ». Il implique que l'acte posé, par sa nature ou son contexte, porte gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale. Sans cela, même en présence d'une intention de commettre une infraction terroriste, celle-ci ne pourra être qualifiée de telle¹⁵.

4. En Belgique, les premières mesures antiterroristes ont consisté, pour l'essentiel, en un

« [...] renforcement de l'arsenal des instruments d'enquête judiciaire (méthodes particulières de recherche et protection des témoins, en particulier) et [à] l'introduction des infractions terroristes dans le Code pénal. La démarche était [principalement] pénale, fondée sur des incriminations reposant sur des faits relativement concrets (la définition de l'infraction terroriste, l'aide à la commission d'acte terroriste, l'appartenance à une organisation terroriste, etc.) et des méthodes d'enquête (observation, infiltration, contrôle visuel discret, recours aux indicateurs, etc.) mises en œuvre et contrôlées par l'autorité judiciaire¹⁶. »

Le choix de la politique antiterroriste de l'époque peut se justifier – à tout le moins partiellement – par le fait que la Belgique n'avait plus, depuis les années 1980, été confrontée à des actes terroristes meurtriers sur son territoire et que le terrorisme était « [circonsrit] à un petit nombre de personnes relativement bien identifiées¹⁷ ».

10 V. la décision cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 « relative à la lutte contre le terrorisme » (JO L 164 du 22 juin 2002), remplacée par la directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 « relative à la lutte contre le terrorisme » (JO L 88 du 31 mars 2017).

11 Le Code pénal n'est pas le seul instrument normatif belge qui propose une définition du terrorisme. La loi organique du 30 novembre 1998 « organisant les services de renseignement et de sécurité » (*Moniteur belge* du 18 décembre 1998) contient une définition similaire de la notion de « terrorisme », laquelle est définie comme « le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces en ce compris le processus de radicalisation » [art. 8, al. 2, b)].

12 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 137 du Code pénal listent de manière limitative certaines infractions, qui constituent l'élément matériel. Il en résulte que « seules les infractions visées par cette disposition peuvent être qualifiées de terroristes » (E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, op. cit., p. 30).

13 L'élément moral implique que l'auteur de l'infraction terroriste ait eu l'intention soit d'intimider gravement une population, soit de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte ou encore de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale (v. E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, op. cit., p. 31).

14 E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, op. cit., p. 28-29.

15 *Ibid.*, p. 29.

16 Ch. DE VALKENNEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », op. cit., p. 708.

17 *Ibid.*, p. 709. L'auteur précise que la menace terroriste « [...] a changé de nature. [...] Elle est, aujourd'hui perçue comme étendue – elle peut provenir d'un nombre important de personnes – imprévisible – un attentat peut

5. Certains événements dramatiques ont toutefois poussé la Belgique à modifier sa manière de procéder. L'on pense, tout particulièrement, à la fusillade survenue au Musée juif à Bruxelles en mai 2014¹⁸, au démantèlement d'une cellule terroriste à Verviers en janvier 2015, ainsi qu'aux deux attentats à la bombe du 22 mars 2016 à l'aéroport de Zaventem et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles. S'ajoutent à ce contexte national les critiques formulées, notamment par la presse internationale, à l'encontre de la politique antiterroriste belge depuis les attentats de Paris de novembre 2015¹⁹.

La préoccupation principale a alors « de plus en plus [...] [consisté à] prévenir des passages à l'acte davantage que de les réprimer²⁰ ». L'évolution législative relative aux infractions terroristes²¹ s'est, de ce fait, caractérisée « par une volonté d'anticipation toujours plus croissante » qui s'est manifestée « par la multiplication des délits-obstacles, [visant] à incriminer un comportement, un acte préparatoire, qui pourrait être antérieur à la commission d'une infraction plus grave²² ».

Autrement écrit :

« L'angle d'approche privilégié fut celui de l'accroissement des compétences des autorités judiciaires, tantôt en incriminant de nouveaux comportements que l'on qualifiera de terroristes, tantôt en étendant le champ des incriminations existantes au sein du titre I^{er} ter du livre II du Code pénal traitant des infractions terroristes, tantôt encore en assouplissant les règles procédurales applicables aux infractions terroristes, créant par voie de conséquence un véritable droit pénal d'exception. L'objectif assigné à ces différentes réformes était d'anticiper le passage à l'acte terroriste au sens strict en réprimant toujours plus en amont des comportements qui, aux yeux du législateur, étaient susceptibles de conduire à l'accomplissement d'un acte terroriste²³. »

6. L'approche judiciaire, même intensifiée²⁴, n'a vraisemblablement pas permis, à elle seule, de mener une politique antiterroriste satisfaisante, dès lors que « le droit pénal possède une faible aptitude à réprimer des comportements qui constituent les prémisses d'un passage à l'acte²⁵ ».

se produire à tout endroit, à tout moment et peut être commis par des personnes totalement inconnues des services de police et de renseignements – et protéiforme – il n'y a plus d'objectifs de prédilection ».

18 C'est la première fois que la Belgique a été confrontée à l'État islamique sur son territoire (C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 9).

19 V. S. BOUSSOIS, « Lutte contre le terrorisme : la Belgique, maillon faible ? », *Politique étrangère*, 2017/4, p. 173. L'auteur explique que « pour certains commentateurs, la Belgique serait bien devenue une base arrière du terrorisme international. C'est en effet à Bruxelles que les attentats de Paris ont été préparés par la filière Abaaoud pour frapper la capitale française au Bataclan, au Stade de France et sur les terrasses de l'Est parisien. Le *Belgium bashing* s'est répandu après ces attentats. Le fait que Bruxelles ait ensuite été touchée n'a pu atténuer les soupçons, les renforçant bien au contraire ».

20 Ch. DE VALKENEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », *op. cit.*, p. 709.

21 Entre 2003 et 2019, sous l'impulsion du droit européen, le législateur fédéral a inséré pas moins de dix incriminations terroristes dans le titre I^{er} ter du livre II du Code pénal (Comité T, *Rapport 2020*, p. 14-15).

22 Comité T, *Rapport 2020*, p. 15.

23 F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », *op. cit.*, p. 171.

24 Si la fonction préventive du droit pénal n'est pas neuve, sa pérennisation inquiète plusieurs commentateurs en ce qu'elle « [...] se heurte aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi pénale [...] » (Comité T, *Rapport 2020*, p. 15). V. égal. M.-L. CESONI, « Les "infractions terroristes" : de la répression des actes à la police de la pensée », *op. cit.*, p. 235-236.

25 Ch. DE VALKENEER, « Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif », *op. cit.*, p. 709.

C'est ainsi qu'à partir de 2015, de nouvelles mesures législatives et des initiatives diverses en matière de lutte contre le terrorisme apparaîtront²⁶, dont un grand nombre implique – directement ou indirectement – les autorités administratives²⁷. Certains auteurs constatent, en ce sens, un « glissement » du judiciaire vers l'administratif²⁸, qui se traduit notamment « [...] par un recours grandissant aux mesures de police administrative, voire à la répression administrative, aux côtés des moyens de répression pénale²⁹ ».

L'actualité récente, singulièrement l'attentat du 16 octobre 2023 à Bruxelles au cours duquel deux supporters suédois ont perdu la vie, met en lumière que les autorités judiciaires belges conservent un rôle déterminant dans la lutte contre le terrorisme. Le 20 octobre 2023, le ministre fédéral de la Justice a annoncé sa démission, arguant que le parquet de Bruxelles n'aurait pas traité une demande d'extradition de la Tunisie concernant l'auteur de l'attentat³⁰. En réponse à ces événements, plusieurs mesures ont été prises. Il est d'abord à noter que le Conseil supérieur de la justice a ouvert une enquête sur le fonctionnement du parquet de Bruxelles³¹. Ensuite, le gouvernement fédéral a décidé, parmi d'autres mesures, d'accroître les ressources humaines du parquet et de la police judiciaire de Bruxelles³².

7. D'aucuns relèvent aussi un glissement de la lutte contre le terrorisme vers la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme³³. La politique menée par la Belgique couvrirait ainsi un spectre plus large que la simple lutte contre le terrorisme³⁴.

Dans le cadre de la présente contribution, nous opérons – par facilité – le choix d'englober dans la notion de « terrorisme » les notions de « radicalisation³⁵ » et d'« extrémisme³⁶ », bien que celles-ci fassent chacune l'objet d'une définition normative distincte³⁷.

26 Dès le 16 janvier 2015, en réaction au démantèlement de la cellule terroriste de Verviers et aux attentats de Paris, le gouvernement fédéral annonçait une série de douze mesures contre le terrorisme (<<https://www.rtf.be/article/armee-dans-les-rues-retrait-de-nationalite-les-12-mesures-du-gouvernement-contre-le-terrorisme-8786269>>). Durant l'année 2015, un total de trente mesures aura été annoncé par le gouvernement fédéral, dont la plupart sera dans les faits concrétisée (v. le tableau de synthèse réalisé à ce sujet par C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 17-18).

27 Sur les moyens d'action des autorités administratives, cf. *infra* : n° 15 et s.

28 Cf. *supra* : n° 2.

29 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 56-57.

30 De nombreux articles de presse relayent les faits. V. not. <https://www.lemonde.fr/international/article/2023/10/20/apres-l-attentat-a-bruxelles-le-ministre-belge-de-la-justice-demissionne_6195676_3210.html>; <<https://www.rtf.be/article/attentat-a-bruxelles-et-demission-de-van-quickenborne-le-kern-decide-de-renforcer-le-personnel-du-parquet-de-bruxelles-et-de-la-police-judiciaire-11275651>>.

31 À ce propos, v. not. <<https://www.rtf.be/article/attentat-de-bruxelles-le-conseil-superieur-de-la-justice-ouvre-une-enquete-sur-le-fonctionnement-du-parquet-de-bruxelles-11276468>>.

32 À ce propos, v. not. <<https://www.rtf.be/article/attentat-a-bruxelles-et-demission-de-van-quickenborne-le-kern-decide-de-renforcer-le-personnel-du-parquet-de-bruxelles-et-de-la-police-judiciaire-11275651>>.

33 V. not. F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », *op. cit.*, p. 172-173 et C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 56-57.

34 F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », *op. cit.*, p. 173.

35 La loi organique du 30 novembre 1998 précitée définit le « processus de radicalisation » comme « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes » (art. 3, 15°).

36 La loi organique du 30 novembre 1998 précitée définit l'« extrémisme » comme « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit en ce compris le processus de radicalisation » (art. 8, al. 2, c).

37 Le législateur a fait le choix de restreindre la définition du processus de radicalisation à sa finalité, à savoir l'acte terroriste, et de l'intégrer au sein des définitions des notions de terrorisme et d'extrémisme. Cette manière de procéder est critiquée au motif qu'elle ne rendrait pas compte de toutes les dimensions de la notion de

8. L'on relève que le phénomène de glissement du judiciaire vers l'administratif n'est pas nécessairement propre à la Belgique. Il semble apparaître dans d'autres États européens, comme, par exemple, en France, « autour de l'état d'urgence³⁸ ».

L'on précise, à cet égard, que le droit belge ne connaît pas l'état d'urgence, car en substance l'article 187 de la Constitution s'y oppose³⁹. L'évaluation d'une adaptation des législations en lien avec l'état d'urgence figurait parmi les mesures annoncées par le gouvernement fédéral en 2015⁴⁰, mais cette idée ne sera finalement pas concrétisée et recevra même un accueil peu chaleureux au sein des assemblées parlementaires⁴¹.

Pour pallier cette situation, la Belgique va notamment créer l'« OCAM » : l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace⁴².

Institué par une loi du 10 juillet 2006⁴³, l'OCAM a pour mission :

« radicalisation » (F. XAVIER, « Le développement d'une politique publique fédérale de prévention et de répression administratives de la radicalisation », *op. cit.*, p. 175-176). La section de législation du Conseil d'État a souligné à ce sujet que « [...] le processus de radicalisation est le processus par lequel un individu passe du partage d'idées extrémistes au terrorisme. [...] Le processus de radicalisation ne s'identifie dès lors ni à l'extrémisme, qui peut en être son point de départ, ni au terrorisme qui en est l'aboutissement possible. Dès lors, il est suggéré d'introduire la notion de processus de radicalisation [...] comme notion autonome et non pas comme précision donnée aux notions de terrorisme et d'extrémisme » (Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 59.509/4 du 27 juin 2016, p. 11).

38 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 56.

39 À ce sujet, v. not. D. RENDERS, A. PERCY et E. ROMBAUX, « La Belgique et l'état d'urgence », in H. PAULIAT, E. NÉGRON et L. BERTHIER (dir.), *Justice et État de droit. Regards sur l'état d'urgence en France et à l'étranger*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2019, p. 127-165 et les réf. citées.

40 C. THOMAS, « L'organisation fédérale de la loi antiterroriste en Belgique », *op. cit.*, p. 18.

41 Le 26 janvier 2016, le Premier ministre a déclaré ce qui suit à la Chambre des représentants en réponse à une question posée au sujet d'une proposition visant à organiser l'état d'urgence : « l'honneur des démocrates dans un État de droit est de combattre ceux qui menacent nos sécurités, dans le respect des règles de l'État de droit. Il nous appartient donc de définir la balance entre le droit à la sécurité de nos citoyens, quand on est confronté à une montée en puissance du terrorisme et du fanatisme qui frappent de manière tragique et à l'aveugle, et le respect des valeurs fondamentales issues des Lumières et des droits de l'homme, auxquelles nous sommes profondément attachés. Parmi les dix-huit mesures qui ont été annoncées lors de mon allocution en séance plénière du Parlement après les attentats de novembre à Paris, j'ai effectivement indiqué l'intention du gouvernement « d'évaluer et d'adapter si nécessaire les législations en lien avec les notions d'état d'urgence ». Niveau 5 et notion d'état d'urgence se trouvent dans le même champ de discussion et de réflexion. C'est une leçon que nous souhaitons tirer après les attentats de Paris mais aussi les événements de Verviers ou dans le Thalys entre Bruxelles et Paris. Nous pensons qu'il peut être nécessaire, dans certains cas et de manière cadrée au regard des principes fondamentaux, que le gouvernement, pour une période limitée et sous le contrôle du Parlement, puisse prendre un certain nombre de mesures afin de garantir le renforcement de la sécurité publique. Pour tout vous dire, je ne suis pas très inspiré par le modèle français car je trouve qu'il va beaucoup trop loin. La notion de perquisition administrative est par exemple un modèle qui ne m'enthousiasme pas beaucoup. Je souhaite que le gouvernement puisse poursuivre le travail entrepris depuis la fin de l'an dernier, c'est-à-dire tenter de voir de quelle manière [l'on] peut ajuster notre cadre législatif et réglementaire, s'il apparaît que c'est nécessaire, afin de réussir à conjuguer cette nécessité de garantir le droit à la sécurité dans un moment où nous sommes confrontés à de nouveaux types de menace, tout en garantissant ces droits fondamentaux et ces libertés personnelles qui nous tiennent à cœur » (Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, sess. ord. 2015-2016, n° 54 COM 317, p. 36). V. égal. audition du 9 juin 2017 sur le rapport d'Amnesty International sur les mesures dans l'Union européenne concernant la lutte contre le terrorisme, Rapport fait au nom de la Commission temporaire de lutte contre le terrorisme par M. S. CRUSNIÈRE, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, sess. ord. 2016-2017, n° 54-2521/1, p. 23.

42 Sur l'OCAM, v. not. H. MATTHIJS, « Het OCAD : de rots in de branding tegen de terreur ? », in *Liber amicorum Michel Flamée. Schuim op de branding*, Bruges, La Charte, 2017, p. 309-320. V. égal. J. VANDER VELPEN, « Vijftien jaar na 9/11 : wat is er van onze gekoesterde vrijheden geworden ? », in W. DAMEN (dir.), *Dreigingsniveau 4. Hoe verandert terreur ons levens?*, Kalmthout, Van Halewyck, 2016, p. 31.

43 Loi du 10 juillet 2006 « relative à l'analyse de la menace », *Moniteur belge* du 20 juillet 2006, spéc. art. 5. L'OCAM succède au Groupe interforces antiterroriste créé par l'arrêté royal du 17 octobre 1991 (*Moniteur belge* du 8 novembre 1991) (v. art. 17 de la loi du 10 juillet 2006 « relative à l'analyse de la menace », précitée).

« 1° d'effectuer périodiquement une évaluation stratégique commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces⁴⁴ [...] peuvent se manifester ou, si celles-ci ont déjà été détectées, comment elles évoluent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires, 2° d'effectuer ponctuellement une évaluation commune qui doit permettre d'apprécier si des menaces⁴⁵ [...] se manifestent et, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires ; [et] 3° d'assurer les relations internationales spécifiques avec des services étrangers ou internationaux homologues, conformément aux directives du Conseil national de sécurité [...] »⁴⁶, »

Il ne s'agit pas d'un service de renseignement ou de police mais plutôt d'un organe qui, composé d'experts et d'analystes⁴⁷ placés sous le contrôle des ministres de la Justice et de l'Intérieur⁴⁸, est chargé d'améliorer la coordination de l'information provenant des « services d'appui » que sont les services de renseignement et de police⁴⁹.

Concrètement, l'OCAM évalue la menace sur une échelle de 1 à 4. Le niveau 1, « faible », correspond à l'absence de menace. Le niveau 2, « moyen », correspond à la situation dans laquelle la menace est « peu vraisemblable ». Le niveau 3, « grave », est décrété lorsqu'il apparaît que la menace est « possible et vraisemblable ». Et le niveau 4, « très grave », est enclenché lorsqu'il apparaît que la menace est « sérieuse et imminente »⁵⁰.

Une source de difficulté réside dans le fait que le droit n'a attaché aucune conséquence prédéterminée à l'activation de chacun de ces niveaux, peut-être en raison du caractère inédit de chaque menace, qui justifie que les mesures prises soient constamment adaptées. Dans les faits, il en résulte que c'est aux acteurs de terrain – principalement le monde politique, au travers du Conseil national de sécurité⁵¹ – qu'il revient de déterminer les mesures qui s'imposent.

44 Il s'agit plus précisément des menaces « visées à l'article 3 », c'est-à-dire les menaces « énumérées à l'article 8, 1°, b et c, de la loi organique des services de renseignement et de sécurité susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays tel que défini par le Roi sur la proposition du Conseil national de sécurité ». Les menaces énumérées à l'article 8, 1°, b et c, de la loi organique du 30 novembre 1998 précitée sont le terrorisme, défini comme « le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces en ce compris le processus de radicalisation », et l'extrémisme, défini comme « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'État de droit en ce compris le processus de radicalisation ».

45 *Ibid.*

46 Art. 8 de la loi du 10 juillet 2006 précitée, modifié en dernier lieu par la loi du 6 décembre 2015 « modifiant diverses lois en ce qui concerne la dénomination "Conseil national de sécurité" », *Moniteur belge* du 17 décembre 2015.

47 Art. 7 de la loi du 10 juillet 2006 précitée. Il est également composé d'un directeur et d'un directeur adjoint, qui assurent la direction et la gestion quotidienne, ainsi que d'un personnel administratif.

48 Art. 5, al. 2, *in limine*, de la loi du 10 juillet 2006 précitée.

49 Art. 2, al. 1^{er}, 2^e, et art. 6 de la loi du 10 juillet 2006 précitée.

50 Art. 11, § 6, al. 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 « portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace », *Moniteur belge* du 1^{er} décembre 2006.

51 H. MATTHIJS, « Het OCAD : de rots in de branding tegen de terreur ? », *op. cit.*, p. 315. Le Conseil national de sécurité, créé au sein du gouvernement par un arrêté royal du 28 janvier 2015 (*Moniteur belge* du 30 janvier 2015), « est présidé par le Premier ministre et comprend en outre les ministres ayant dans leurs attributions la Justice, la Défense nationale, l'Intérieur et les Affaires étrangères, et les vice-premiers ministres qui n'ont pas ces matières dans leurs compétences » (art. 2, al. 1^{er}). Le directeur de l'OCAM, parmi d'autres personnalités, assiste aux réunions du Conseil lorsque sa présence est requise par l'ordre du jour (art. 2, al. 3). « Le Conseil établit la politique générale du renseignement et de la sécurité, en assure la coordination, et détermine les priorités des services de renseignement et de la sécurité. [Il] est également compétent pour la coordination de la lutte contre

La diversité potentielle desdites mesures trouve un exemple éloquent dans ce que les médias ont appelé le « *Brussels lock-down*⁵² », la paralysie qu'a connu la ville de Bruxelles peu après les attentats de Paris du 13 novembre 2015 : fermeture du métro, des commerces, des écoles, annulation des marchés et des événements sportifs et culturels. Même Johnny Hallyday se voit contraint d'interrompre sa tournée et de désertier la ville fantôme. C'est en réaction à l'élévation, par l'OCAM, du niveau de la menace à 4, son niveau maximal.

Encore récemment, à la suite de l'attentat du 16 octobre 2023, l'OCAM a élevé le niveau de la menace à 4 à Bruxelles et à 3 pour le reste de la Belgique⁵³. Une fois que l'auteur de l'attentat a été neutralisé le niveau de la menace à Bruxelles a été ramené à 3⁵⁴.

B. Les autorités administratives compétentes en matière de lutte contre le terrorisme

9. On sait que la Belgique est un État fédéral, ce qui implique l'existence d'une autorité fédérale et d'entités fédérées, toutes dotées d'administrations qui leur sont propres⁵⁵.

On sait aussi que la Belgique est un État décentralisé, ce qui implique qu'un certain nombre de missions sont exercées, en toute autonomie, par des collectivités décentralisées, lesquelles sont contrôlées par des autorités administratives supérieures qui veillent à ce que l'autonomie ainsi consentie se traduise en actions qui ne méconnaissent ni la légalité, ni l'intérêt général⁵⁶.

10. Au titre de la répartition des attributions entre l'autorité fédérale et les entités fédérées que sont, en Belgique, les communautés et les régions, il apparaît que le terrorisme n'est pas identifié comme un chef de compétence à part entière.

Il en résulte, à notre estime, qu'il s'agit d'une compétence dite résiduelle relevant, pour l'heure, de l'autorité fédérale⁵⁷.

C'est notamment à ce titre que le législateur fédéral a institué des incriminations pénales dans le domaine du terrorisme⁵⁸. C'est également à ce titre que le législateur fédéral a

le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, [ainsi que pour définir] la politique en matière de protection des informations sensibles » (art. 3).

52 V. not. à ce propos : J. VANDER VELPEN, « Vijftien jaar na 9/11 : wat is er van onze gekoesterde vrijheden geworden ? », *op. cit.*, p. 32 ; H. MATTHIJS, « Het OCAD : de rots in de branding tegen de terreur ? », *op. cit.*, p. 315-316. Pour un autre exemple, v. C. const., arrêt n° 1/2018 du 11 janvier 2018, par lequel la Cour constitutionnelle a ordonné la tenue de l'audience à huis clos en application de l'article 104 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (*Moniteur belge* du 7 janvier 1989) – aux termes duquel « les audiences de la Cour sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les bonnes mœurs [...] » – après avoir considéré qu'« il [convenait] d'assurer que l'audience se déroule dans des conditions optimales de sécurité » « étant donné l'infrastructure actuelle de la Cour », « que F.B. subit une peine d'emprisonnement du chef notamment de direction d'un groupe terroriste et que, par ailleurs, le niveau général de la menace est actuellement encore fixé à un très haut niveau par l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace ». V. encore C.E., arrêt *Laghmich*, n° 227.249 du 4 mai 2014, dans lequel la section du contentieux administratif du Conseil d'État a tenu compte du niveau de la menace décrété par l'OCAM pour rejeter la demande de suspension d'extrême urgence introduite à l'encontre d'un arrêté du bourgmestre de la commune d'Anderlecht qui invoquait des risques pour la sécurité publique afin d'interdire la tenue du « 1^{er} congrès européen sur la dissidence ».

53 V. <<https://ocam.belgium.be/niveau-de-la-menace-generale-en-belgique-passe-au-niveau-3-bruxelles-releve-au-niveau-4/>>.

54 V. <<https://ocam.belgium.be/niveau-3-de-menace-pour-bruxelles-et-pour-la-belgique/>>.

55 V. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 28 et s.

56 V. l'art. 162, al. 2, 6°, de la Constitution.

57 V. l'art. 35 de la Constitution dans sa disposition transitoire et v. également S. SOTTIAUX et K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 254 et s.

58 Cf. *supra* : n° 3 et s.

institué l'OCAM dont il vient d'être question⁵⁹. C'est encore à ce titre que le législateur fédéral a modifié la législation sur la fonction de police, en vue de créer des banques de données communes pour renforcer la prévention et la lutte contre le terrorisme⁶⁰. C'est toujours à ce titre que des projets et propositions de loi fleurissent, en vue de combattre l'apologie du terrorisme sur internet⁶¹.

En termes d'organisation administrative, ce sont, dès lors, les autorités administratives fédérales qui sont, en principe, chargées de lutter contre le terrorisme, puisque le terrorisme fait partie des compétences résiduelles qui, pour l'heure, sont réglées par l'autorité fédérale.

11. Deux réalités complémentaires doivent toutefois être prises en considération.

12. La première réalité qui doit être prise en considération tient à la circonstance que la lutte contre le terrorisme peut conduire à mener de multiples politiques publiques, notamment dans des domaines qui, eux, ont été expressément confiés aux communautés ou aux régions.

L'on songe notamment à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire pour lesquels ce sont les régions qui sont compétentes⁶². L'on songe aussi à l'aide à la jeunesse dont les services dépendent des communautés⁶³. L'on songe encore à la reconnaissance des communautés culturelles locales, compétence que se sont vues confier les régions⁶⁴.

Dans une même perspective, il faut relever que certaines politiques publiques fédérales, au départ, distinctes de la lutte contre le terrorisme, peuvent participer à cette lutte, sans pour autant ressortir à la compétence résiduelle que constitue la lutte contre le terrorisme.

L'on songe notamment aux politiques publiques menées dans le domaine du droit des étrangers qui, en tant que tel, relève de la compétence fédérale et qui, pour partie, contient des mesures destinées – directement ou indirectement – à lutter contre le terrorisme⁶⁵. L'on songe aussi à certaines mesures destinées à combattre la criminalité, en ce compris le terrorisme, dans le cadre de l'attribution de certains contrats publics dont le régime juridique est, lui aussi, demeuré fédéral⁶⁶. L'on songe encore aux mesures qui peuvent être prises en matière de rétention de documents d'identité⁶⁷ ou de passeports⁶⁸, ou de cartes d'identification en matière de sécurité privées⁶⁹, autant de compétences attribuées à l'autorité fédérale.

13. La seconde réalité qui doit être prise en considération tient, pour sa part, à la circonstance que la décentralisation administrative est une technique d'organisation à laquelle le Constituant lui-même a pu recourir, tout comme chaque niveau de pouvoir – fédéral, communautaire ou régional.

C'est dans cette perspective que des autorités subordonnées sont, elles aussi, amenées à jouer un rôle dans la lutte contre le terrorisme.

L'on peut notamment songer aux pouvoirs confiés au bourgmestre ou au collège d'une commune en termes de police administrative communale⁷⁰, ou confiés au gouverneur de province en termes de police administrative provinciale⁷¹. L'on peut également penser à

⁵⁹ Cf. *supra* : n° 8.

⁶⁰ Cf. *infra* : n° 39 et s.

⁶¹ Cf. *infra* : n° 64 et s.

⁶² Cf. *infra* : n° 97 et 98.

⁶³ Cf. *infra* : n° 20.

⁶⁴ Cf. *infra* : n° 93.

⁶⁵ Cf. *infra* : n° 87 et s.

⁶⁶ Cf. *infra* : n° 99 et s.

⁶⁷ Cf. *infra* : n° 62.

⁶⁸ Cf. *infra* : n° 63.

⁶⁹ Cf. *infra* : n° 96.

⁷⁰ Cf. *infra* : n° 84 et 85.

⁷¹ Cf. *infra* : n° 86.

l'obligation faite au bourgmestre d'une commune de créer une cellule destinée à détecter de manière précoce les personnes soupçonnées de se trouver dans un processus de radicalisation⁷². L'on peut encore penser à un projet de loi visant à demander aux autorités communales de mener ce que le projet appelle une « enquête communale d'intégrité⁷³ ».

14. Il résulte des considérations qui précèdent qu'en Belgique, les autorités administratives compétentes en matière de lutte contre le terrorisme sont multiples et éparses.

Il s'agit tantôt d'autorités administratives fédérales, tantôt d'autorités administratives régionales et communautaires, tantôt d'autorités administratives subordonnées, qu'elles soient provinciales, communales ou encore d'agglomération.

L'on verra, dans les développements qui suivent, que même des personnes privées sont mises à contribution dans cette lutte⁷⁴.

II. Les mesures permettant aux autorités administratives de lutter contre le terrorisme

15. Parmi les mesures qui permettent aux autorités administratives de lutter contre le terrorisme, l'on distingue les mesures directes élaborées spécifiquement à cet effet (A), ainsi que les mesures indirectes qui reposent sur des mécanismes préexistants du droit administratif général (B).

Notons que cette classification n'est pas totalement imperméable et, pour assurer la clarté, il est parfois nécessaire de présenter simultanément des règles spécifiques au terrorisme avec des règles plus générales.

A. Les mesures directes

16. Au titre des mesures directes, l'on évoque les moyens d'action fondés sur la planification et la concertation (1), sur la lutte contre le financement du terrorisme (2), sur la rétention des documents d'identité (3), sur le contrôle des contenus sur internet (4) et sur des exceptions au secret professionnel (5).

1. Les moyens d'action fondés sur la planification et la concertation

17. La stratégie belge en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation – dite stratégie « T.E.R. » – est une approche globale et multidisciplinaire (a). Celle-ci est mise en œuvre par des plateformes décentralisées (b) et, au niveau national, par des plateformes centralisées (c). Des banques de données communes facilitent l'exécution de ces différentes approches (d).

a. La stratégie T.E.R. pilotée par l'OCAM

18. La stratégie T.E.R. est la stratégie belge de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Elle est active depuis le 8 septembre 2021⁷⁵. Elle succède au « plan R », une stratégie principalement centrée sur une approche répressive et sécuritaire, qui a évolué vers une

⁷² Cf. *infra* : n° 28.

⁷³ Cf. *infra* : n° 83.

⁷⁴ Cf. *infra* : n° 102.

⁷⁵ OCAM, « La stratégie Extrémisme et Terrorisme (Stratégie T.E.R.) », <<https://ocam.belgium.be/le-plan-daction-radicalisme-plan-r/>>, consulté le 5 juillet 2023.

approche pluridisciplinaire tenant compte du rôle de tous les niveaux de pouvoirs afin d'assurer la collaboration de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

19. La stratégie T.E.R. est pilotée par l'OCAM – l'« Organe de coordination pour l'analyse de la menace » – (voir *supra*).

20. Les acteurs et les services impliqués dans la stratégie T.E.R. sont multiples.

L'on relève à cet égard, outre la participation de l'OCAM, la participation des polices fédérales et locales, des deux services belges de renseignement – la VSSE et le SGRS –, de divers services publics fédéraux tels que le SPF Intérieur, le SPF Finances et le SPF Justice, de certains services relevant des Communautés et des Régions tels que le Service d'aide à la jeunesse ou les maisons de justice, des entités fédérées et de nombreux acteurs locaux tels que les villes et les communes ainsi que des services sociopréventifs⁷⁶.

21. La stratégie T.E.R. se base sur un processus de gestion des risques en trois grandes étapes à savoir la détection des risques, l'évaluation des risques et la réduction des risques.

Elle implique, d'une part, des mesures préventives (*preventing violent extremism* - PVE) et, d'autre part, des mesures correctrices (*countering violent extremism* - CVE)⁷⁷.

22. Des actions concrètes sont prévues par la stratégie T.E.R. Ces actions relèvent de trois approches distinctes.

La première, l'approche proactive, « vise à développer des structures et une représentation optimales afin de faire face aux tendances susceptibles de se manifester⁷⁸ ».

La deuxième, l'approche préventive, comprend les mesures qui ciblent la société dans son ensemble (mesures primaires), certains groupes cibles (mesures secondaires) ou certaines personnes déterminées (mesures tertiaires).

La troisième, l'approche répressive, vise à réduire la menace envers les entités placées dans une banque de données commune⁷⁹.

b. Les plateformes décentralisées⁸⁰

23. Au titre des plateformes décentralisées, l'on évoque l'existence des task forces locales (α), des cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (β), l'*Information Officer* (γ) et les *Joint Intelligence Center* et *Joint Decision Center* (δ).

α. Les task forces locales

24. Les task forces locales – dites TFL – sont des plateformes actives en matière de sécurité au niveau des arrondissements judiciaires.

Les TFL réunissent les services de sécurité et de renseignement, les services de police, l'Office des Étrangers et le Ministère public.

⁷⁶ OCAM, « La stratégie Extrémisme et Terrorisme (Stratégie T.E.R.) », <<https://ocam.belgium.be/le-plan-daction-radicalisme-plan-r/>>, consulté le 5 juillet 2023.

⁷⁷ OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf>>, p. 8.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 9-14.

Elles assurent le suivi et la répartition en niveaux de priorité des entités reprises dans les banques de données communes. Elles permettent également la réalisation d'une première évaluation commune du risque afin d'assurer ensuite un meilleur suivi des entités par les services de police et les services de renseignement et de sécurité.

Certains dossiers peuvent également être transmis aux CSIL-R pour un suivi sociopréventif.

25. Les TFL sont organisées en une composante stratégique – pour assurer la concordance entre les TFL – et une composante opérationnelle – pour assurer la collecte et le suivi d'informations afin d'alimenter la BDC.

26. Un groupe de travail assure le pilotage des TFL au niveau national.

β. Les CSIL-R

27. Les Cellules de Sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme – dites CSIL-R – sont des plateformes actives en matière de prévention du radicalisme⁸¹, de l'extrémisme et du terrorisme et d'accompagnement social au niveau local.

Elles « constituent le niveau le plus proche du citoyen pour prévenir, déceler, mais aussi apporter un trajet de réintégration aux cas les plus problématiques⁸² » et relèvent de la compétence communale.

Les CSIL-R permettent une coopération multidisciplinaire afin de détecter de manière précoce les personnes soupçonnées de se trouver dans un processus de radicalisation et afin d'élaborer un parcours de suivi individualisé sur base des informations collectées⁸³.

28. Une loi du 30 juillet 2018⁸⁴ impose aux bourgmestres de créer des CSIL-R afin de traiter les cas de personnes résidant sur le territoire de la ville ou de la commune. Deux ou plusieurs bourgmestres peuvent créer, pour des raisons pratiques, une CSIL-R conjointe couvrant le territoire de toutes les communes pour lesquelles ils sont compétents⁸⁵.

29. La CSIL-R est composée du bourgmestre ou du représentant qu'il désigne, du chef de corps et/ou du représentant de la police locale qu'il désigne et d'un fonctionnaire communal qui assure la coordination, le soutien et l'accompagnement des différentes mesures de prévention⁸⁶.

Des représentants d'autres services qui travaillent au niveau communal ou qui relèvent des compétences des Communautés et des Régions peuvent également être conviés par le bourgmestre⁸⁷. L'on peut citer, à ce titre, la participation de travailleurs du CPAS, de pro-

81 Notons que le terme « radicalisation » ne fait pas l'objet d'une définition juridique. Ce flou juridique peut s'avérer problématique car il peut mener soit à une interprétation extensive de la notion et donc du champ d'action des CSIL-R, soit à un risque de stigmatisation d'une partie de la population. (Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2021. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021, p. 21.)

82 OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf>>, p. 12.

83 *Ibid.*, p. 13.

84 Loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme », *Moniteur belge*, 14 septembre 2018, p. 70835.

85 Article 2 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme », *Moniteur belge*, 14 septembre 2018, p. 70835.

86 Article 3 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme », *Moniteur belge*, 14 septembre 2018, p. 70835.

87 *Ibid.*

fesseurs et de directeurs d'école, d'acteurs de l'aide à la jeunesse ou de la protection de la jeunesse, de médecins ou de psychologues, de même que de ministres du culte⁸⁸.

L'on relève encore qu'une personne ou une entité peut être traitée par plusieurs CSIL-R simultanément. Les bourgmestres sont alors chargés d'assurer la communication entre les différentes CSIL-R et de s'accorder sur les modalités de suivi⁸⁹.

30. Les acteurs locaux se coordonnent dans les CSIL-R par l'intermédiaire de deux plateformes ou « tables » de concertation distinctes : une table opérationnelle – assurée par le bourgmestre ou son représentant et chargée de la gestion de la concertation – et une table stratégique – placée sous la responsabilité du bourgmestre et chargée de piloter la table opérationnelle et de s'assurer de son bon fonctionnement.

γ. L'Information Officer

31. Un *Information Officer*, membre de la Police locale, permet de faire le lien entre la TFL et la CSIL-R⁹⁰.

32. Chaque zone de police désigne au moins un *Information Officer* chargé de différentes missions de collaboration et de coordination telles que la représentation de la zone de police au sein des TFL, la représentation de la TFL au sein de la CSIL-R, la gestion de l'accès à la BDC au niveau local, etc.⁹¹.

δ. Les JIC et JDC

33. Le suivi et l'orientation des dossiers terroristes sont organisés selon les ressorts des cours d'appel – Liège, Charleroi, Gand, Anvers et Bruxelles – sous la forme de plateformes de sécurité appelées *Joint Intelligence Center (JIC)* et *Joint Decision Center (JDC)* ou *forum Counterterrorism* qui s'échangent des informations dans le cadre du renseignement ou de dossiers judiciaires existants afin de décider de la meilleure stratégie à suivre⁹².

c. Les plateformes centralisées : une approche intégrale et intégrée

34. Au titre des plateformes centralisées, l'on évoquera l'existence de la task force nationale (α) et des groupes de travail nationaux (β).

α. La task force nationale

35. Une task force nationale – dite TFN – est responsable du pilotage de la Stratégie T.E.R.

La TFN assure la gestion générale et le suivi continu de l'exécution de la stratégie en réunissant une fois par mois, sous la présidence de l'OCAM, le ministère public, les services de renseignement, la Sûreté de l'État et le SGRS, les services de police fédéraux et locaux, le SPF Affaires étrangères, le SPF Intérieur, la Direction générale Sécurité et

⁸⁸ Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2021. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021, p. 21.

⁸⁹ OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf>>, p. 13.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 14.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, p. 9.

Prévention, la Direction générale Office des Étrangers, la Direction générale Centre de crise national, le SPF Justice, la Direction générale des établissements pénitentiaires, le Service des cultes et de la laïcité, la Cellule terrorisme et radicalisation violente, le SPF Finances, la Cellule de traitement des informations financières, l'Autorité flamande, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale⁹³.

36. La TFN assure la coordination des TFL avec les CSIL-R et les groupes de travail nationaux dans le respect des particularités et du fonctionnement de chaque service.

La TFN est également chargée de transmettre aux autorités compétentes « toutes les propositions ou adaptations nécessitant une validation politique⁹⁴ ».

β. Les groupes de travail nationaux

37. Les groupes de travail nationaux réunissent des experts afin d'adresser de manière flexible une problématique spécifique liée à la menace terroriste⁹⁵.

Les groupes existants actuellement sont consacrés aux thématiques suivantes : « Internet et Médias sociaux », « Radio et télévision », « Prisons », « Prévention », « Communication stratégique », « Extrémisme de droite », « Extrémisme de gauche », « Asie Mineure », « Caucase du Nord », « Task forces locales », « Asile et Migration » et « Salafisme⁹⁶ ».

38. La TFN détermine quels sont les groupes de travail nationaux qui doivent être mis en place, être maintenus ou être supprimés⁹⁷.

d. La Banque de données commune

39. Les banques de données communes – dites BDC – ont été insérées dans la loi sur la fonction de police par une loi du 27 avril 2016⁹⁸.

40. Des BDC peuvent ainsi être mises en place à l'initiative des ministres de l'Intérieur et de la Justice⁹⁹ « aux fins de renforcer la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme pouvant mener au terrorisme ou à des fins de sécurité publique¹⁰⁰ ».

La création d'une banque de données commune répond au besoin de pouvoir traiter en commun des données à caractère personnel et des informations. L'outil permet également de fournir une aide à la prise de décisions pour les autorités administratives, les autorités de police administrative ou les autorités de police judiciaire¹⁰¹.

93 OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », p. 19, <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf>>; OCAM, « La stratégie Extrémisme et Terrorisme (Stratégie T.E.R.) », p. 15, <<https://ocam.belgium.be/le-plan-daction-radicalisme-plan-t/>>, consulté le 5 juillet 2023.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, p. 16.

97 *Ibid.*

98 Loi du 27 avril 2016 « relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme », *Moniteur belge*, 9 mai 2016, p. 30567.

99 Article 44/11/3 bis, § 1^{er} de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, p. 27124.

100 Article 44/11/3 quater, § 1^{er} de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, p. 27124; OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/cn-reloaded=1>>, *ibid* le 31 juillet 2023.

101 Article 44/11/3 bis, § 2 de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, p. 27124.

41. Les BDC permettent de mettre en œuvre l'approche pluridisciplinaire de la Stratégie T.E.R. puisqu'elles permettent à l'ensemble des services impliqués d'échanger en temps réel « des informations non classifiées sur des personnes et des organisations qui doivent être suivies en priorité dans le cadre d'une problématique de terrorisme et d'extrémisme, y compris le processus de radicalisation¹⁰² ».

42. Il s'agit d'un suivi policier proactif¹⁰³ dont la nature pose parfois question.

En effet, lors de l'élaboration de la loi du 27 avril 2016, la Commission pour la protection de la vie privée a estimé que ces bases de données auraient dû être placées sous la responsabilité de l'OCAM et non des services de police afin de ne pas confondre « les missions et spécificités des services de police et celles des services de renseignement¹⁰⁴ ».

43. Les banques de données communes se déclinent en cinq catégories, en fonction du profil d'extrémisme de la personne et de son intention de recourir à la violence. Les critères d'appartenance à chaque catégorie sont déterminés par arrêté royal¹⁰⁵ :

- la catégorie « Foreign Terrorist Fighters » (FTF) concerne des personnes qui se sont rendues dans des zones de conflit djihadistes, qui ont tenté de s'y rendre ou qui sont soupçonnées de vouloir s'y rendre¹⁰⁶ ;
- la catégorie « Homegrown Terrorist Fighter » (HTF) concerne des personnes qui sont susceptibles de commettre des actes terroristes ou d'apporter leur soutien à de tels actes sans partir rejoindre une organisation terroriste à l'étranger¹⁰⁷ ;
- la catégorie « Prédicateurs ou propagandistes de haine » (PH) concerne des personnes ayant recours à la violence à des fins idéologiques, en exerçant une influence radicalisante et en souhaitant nuire à l'État de droit¹⁰⁸ ;
- la catégorie « Extrémiste Potentiellement violent » (EPV) concerne des « personnes avec des conceptions extrémistes qui ont une intention de recourir à la violence, sans pour autant avoir entrepris des démarches concrètes à cette fin¹⁰⁹ » ;

102 Article 44/11/3 bis, § 2 de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 22 décembre 1992, p. 27124.

103 I. DETRY, B. MINE et P. JEUNIAUX, « Les banques de données communes dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (potentiellement) violent », *Revue du droit des technologies de l'information*, n° 80, 2020, p. 62.

104 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2020. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, p. 23.

105 OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », p. 17, <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extremisme-et-Terrorisme.pdf>>.

106 Arrêté royal du 21 juillet 2016 « relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 22 septembre 2016, p. 63970.

107 Arrêté royal du 23 avril 2018 « modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et modifiant la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters vers la banque de données commune Terrorist Fighters », *Moniteur belge*, 30 mai 2018, p. 45079 ; OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/?cn-reloaded=1>>, consulté le 31 juillet 2023.

108 Arrêté royal du 23 avril 2018 « relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 30 mai 2018, p. 45056 ; OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/?cn-reloaded=1>>, consulté le 31 juillet 2023.

109 OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/?cn-reloaded=1>>, consulté le 31 juillet 2023. V. également Arrêté royal du 20 décembre 2019 « modifiant l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté

- la catégorie des « Personnes condamnées pour une infraction terroriste » (PCT) concerne des « personnes condamnées, internées ou faisant l'objet d'une mesure de protection pour terrorisme en Belgique ou à l'étranger¹¹⁰ ».

44. Les autorités compétentes peuvent donc signaler ces catégories d'individus dans une BDC.

L'enregistrement dans la BDC entraîne la réalisation d'une enquête sociale, fiscale, professionnelle et financière¹¹¹.

Lorsqu'une personne ne répond plus aux critères pour figurer dans la BDC, les informations la concernant sont supprimées¹¹².

45. Au sein de la BDC, les entités sont réparties en niveau de priorité par les TFL afin de déterminer celles qui nécessitent un suivi plus attentif. Ce classement est dynamique et le statut d'une entité peut évoluer. Il est également possible pour une entité d'être suivie en même temps sur différentes plateformes¹¹³.

Le suivi n'est pas réalisé systématiquement par les mêmes acteurs. Ceux-ci se répartissent comme suit :

- les entités A relèvent du suivi de la police judiciaire fédérale et/ou des services de renseignement si une enquête pénale classique est menée par le ministère public ou le juge d'instruction et/ou qu'une enquête de renseignement est menée ;
- les entités B relèvent du suivi de la plateforme des TFL et de leurs partenaires ;
- les entités C relèvent du suivi de la plateforme des CSIL-R et de leurs partenaires ;
- les entités D comprennent les individus éloignés du territoire ou séjournant en prison à l'étranger¹¹⁴.

46. Chaque entité répertoriée dans la BDC fait l'objet de trois fiches distinctes : une fiche de renseignements qui contient les données à caractère personnel de l'entité visée, une carte d'information qui est un extrait de la fiche de renseignement pouvant être consultée par le bourgmestre et une évaluation individuelle de la menace terroriste et extrémiste déterminée par l'OCAM¹¹⁵.

47. La possibilité pour les autorités administratives de baser leurs décisions sur ces fiches et la qualification d'une personne dans une catégorie déterminée pose question en matière de droits de la défense puisque ces informations sont secrètes et donc difficilement

royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 27 janvier 2020, p. 3256.

110 OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/?cn-reloaded=1>>, consulté le 31 juillet 2023. V. également Arrêté royal du 20 décembre 2019 « modifiant l'Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters et l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1^{re} bis "de la gestion des informations" du chapitre IV de la loi sur la fonction de police », *Moniteur belge*, 27 janvier 2020, p. 3256.

111 I. DETRY, B. MINE et P. JEUNIAUX, « Les banques de données communes dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme (potentiellement) violent », *Revue du droit des technologies de l'information*, n° 80, 2020, p. 62.

112 OCAM, « La Banque de données commune (BDC) », <<https://ocam.belgium.be/la-banque-de-donnees-commune-bdc/?cn-reloaded=1>>, consulté le 31 juillet 2023.

113 OCAM, « Note stratégique : extrémisme et terrorisme. Pour une approche multidisciplinaire en Belgique », p. 11, <<https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2021/09/Note-strategique-Extrémisme-et-Terrorisme.pdf>>.

114 *Ibid.*

115 *Ibid.*, p. 17.

contestables par les intéressés alors qu'elles peuvent avoir des conséquences très lourdes tant au niveau administratif que pénal¹¹⁶.

2. Les moyens d'action fondés sur la lutte contre le financement du terrorisme

48. La lutte contre le financement du terrorisme peut être mise en œuvre par trois dispositifs distincts : les sanctions pénales, l'infraction de blanchiment et le gel administratif des avoirs.

49. En matière de sanctions pénales, le financement du terrorisme est visé par l'incrimination de la participation aux activités d'un groupe terroriste¹¹⁷, par l'incrimination du soutien aux activités terroristes d'un auteur solitaire¹¹⁸ et par l'incrimination de la préparation d'une infraction terroriste¹¹⁹ qui comprend le fait de « détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des moyens financiers ou matériels¹²⁰ ».

50. En matière de lutte contre le blanchiment, les dispositifs étudiés découlent de l'implémentation de directives européennes, elles-mêmes inspirées de normes de droit international telles que les recommandations GAFI¹²¹.

51. La Directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme¹²² a été transposée, en Belgique, par une loi du 18 septembre 2017¹²³.

Le contenu de la loi est complété par le Règlement de la Banque nationale de Belgique du 21 novembre 2017 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme¹²⁴, et par le règlement de l'Autorité des services et marchés financiers¹²⁵ du 3 juillet 2018¹²⁶.

116 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2020. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, p. 24.

117 Code pénal, article 139 et 140.

118 Code pénal, article 141.

119 Code pénal, article 140septies.

120 Code pénal, article 140septies. V. également Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2022. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2022, p. 50-52.

121 Le Groupe d'action financière est un organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et toutes autres menaces qui pourrait nuire à l'intégrité du système financier international, <https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/tr%C3%A9sorier/contr%C3%B4le-des-instruments-1-0>, consulté le 1^{er} septembre 2023 ; S. SCARNA, *La transparence : une obligation ou un atout pour l'avocat ?*, Limal, Anthemis, 2019, p. 8.

122 Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 « relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission », *JOUE*, 5 juin 2015, L 141/73.

123 Loi du 18 septembre 2017 « relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces », *Moniteur belge*, 6 octobre 2017, p. 90839.

124 Arrêté royal du 10 décembre 2017 « portant approbation du règlement de la Banque nationale de Belgique du 21 novembre 2017 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme », *Moniteur belge*, 22 décembre 2017, p. 114214.

125 Arrêté royal du 30 juillet 2018 « portant approbation du règlement de l'Autorité des services et marchés financiers relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme », *Moniteur belge*, 7 août 2018, p. 62073.

126 C. DEVOET, *Pensions complémentaires professionnelles*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 245.

52. Le blanchiment d'argent est « la dissimulation de capitaux ou de fonds dont on connaît l'origine illicite (drogue, extorsion, escroquerie, vente d'armes, fraude, etc.)¹²⁷ ».

Le financement du terrorisme se définit comme « [...] le fait de réunir ou de fournir des fonds ou d'autres moyens matériels, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, avec l'intention qu'ils soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par une organisation terroriste ou par un terroriste agissant seul, même en l'absence de lien avec un acte terroriste précis¹²⁸ ».

53. La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme se décline en deux volets, l'un préventif, l'autre répressif.

54. L'approche préventive consiste en un devoir de collaboration et d'information pour les organismes et les personnes visés par la loi.

Les opérations financières suspectes doivent être détectées et dénoncées à la Cellule de traitement des informations financières – dite CTIF¹²⁹.

La CTIF est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et chargée d'analyser les transactions financières suspectes qui lui sont transmises par les institutions et les personnes visées par la loi.

La CTIF exerce également une mission d'avis et une mission de coordination du dispositif anti-blanchiment et du dispositif de lutte contre le financement du terrorisme.

Elle permet d'assurer un lien entre tous les acteurs impliqués dans ces problématiques à savoir les services publics fédéraux, les autorités de contrôle, les autorités de tutelle, les autorités disciplinaires et judiciaires, les services de police et les autorités douanières¹³⁰.

La CTIF est composée d'experts judiciaires et financiers et d'un officier supérieur détaché de la Police fédérale placés sous la direction d'un magistrat. Le Roi désigne les experts pour un mandat de six ans renouvelable¹³¹.

55. L'approche répressive est fondée sur le délit de blanchiment prévu à l'article 505 du Code pénal¹³². Ce délit se rapporte aux trois comportements distincts que sont le recel élargi, la conversion ou le transfert des avantages patrimoniaux et la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des avantages patrimoniaux¹³³.

127 Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Corruption, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme », <<https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/peux-et-securite/corruption-blanchiment-de-capitaux-et-financement-du>>, consulté le 24 juillet 2023.

128 Article 3 de la loi du 18 septembre 2017 « relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces », *Moniteur belge*, 6 octobre 2017, p. 90839.

129 Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Corruption, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme », 18 janvier 2022, <<https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/peux-et-securite/corruption-blanchiment-de-capitaux-et-financement-du>>, consulté le 24 juillet 2023.

130 CTIF, « La CTIF », <<https://www.ctif-cfi.be/index.php/fr/dispositif-belge/ctif>>, consulté le 24 juillet 2023.

131 CTIF, *Le livre blanc de l'argent noir. 20 ans de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme*, Bruxelles, 2013, p. 17.

132 Code pénal, article 505.

133 Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Corruption, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme », 18 janvier 2022, <<https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/peux-et-securite/corruption-blanchiment-de-capitaux-et-financement-du>>, consulté le 24 juillet 2023.

56. La communication entre les différentes instances compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux est facilitée par les dispositions de la loi du 5 mai 2019 modifiant le Code d'instruction criminelle¹³⁴.

Les dispositions de cette loi permettent au procureur du roi d'obtenir des informations relatives aux transactions financières suspectes auprès des institutions visées par la loi du 18 septembre 2017 et auprès du point de contact central de la Banque nationale de Belgique¹³⁵.

La loi prévoit également un accès aux informations transmises par la CTIF aux banques de données communes pour les services qui y sont autorisés¹³⁶.

57. En matière de gel administratif des avoirs, un arrêté royal du 28 décembre 2006¹³⁷ transpose, en droit interne, les dispositions supranationales onusiennes¹³⁸ et européennes¹³⁹ pertinentes, et complète celles-ci en vue de cibler certaines personnes et entités spécifiques¹⁴⁰.

Alors que les dispositions européennes visaient les « actes terroristes », les dispositions nationales se limitent à « l'infraction terroriste » au sens du Code pénal¹⁴¹.

58. Dans son avis relatif à l'arrêté royal du 28 décembre 2006, la section de législation du Conseil d'État a critiqué le choix du Gouvernement de transposer les dispositions supranationales sous la forme d'un arrêté royal et non d'une loi.

En effet, les dispositions en question compromettent certains droits fondamentaux en autorisant les organes exécutifs à prendre des décisions de nature pénale, ce qui pourrait violer le principe de légalité des délits et des peines¹⁴².

Par ailleurs, l'arrêté royal susmentionné a été adopté 5 ans après l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies qui en est le fondement.

La justification de l'intervention tardive du pouvoir exécutif par la nécessité d'adopter les dispositions nécessaires avec célérité sans l'intervention du pouvoir législatif est difficilement admissible, surtout lorsque l'on sait que le Conseil de sécurité avait fixé un délai de nonante jours aux États¹⁴³.

Ces critiques n'ont pas été suivies par le Gouvernement. Cependant, quelques mois plus tard, l'arrêté royal a été confirmé par une loi¹⁴⁴.

134 Loi du 5 mai 2019 « portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2022 relative à l'euthanasie et le Code pénal social », *Moniteur belge*, 24 mai 2019, p. 50023.

135 *Ibid.*

136 Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Corruption, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme », 18 janvier 2022, <<https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/paix-et-securite/corruption-blanchiment-de-capitaux-et-financement-du>>, consulté le 24 juillet 2023.

137 Arrêté royal du 28 décembre 2006 « relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme », *Moniteur belge*, 17 janvier 2017.

138 V. Résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité « sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes lors de sa 4385^e séance », S/RES/1373 (2001), 28 septembre 2001.

139 V. Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 « relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme », 2001/931/PESC, JOCE, L344/93-96, 28 décembre 2001; Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil de l'Union européenne du 27 décembre 2001 « concernant l'adoption des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », JOCE, L344/70-75, 28 décembre 2001.

140 C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n° 2, 2019, p. 123-125.

141 *Ibid.*, p. 126.

142 Avis 41.440/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 6 novembre 2006 et Avis 22.431/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 19 mai 1993, p. 2-3 cité par C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 127.

143 C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 128.

144 *Ibid.*

59. Il a fallu près de dix ans pour que l'arrêté royal du 28 décembre 2006 soit effectivement mis en œuvre¹⁴⁵.

Chaque ministre est chargé de l'exécution de celui-ci pour le domaine qui le concerne. Une circulaire ministérielle conjointe¹⁴⁶ précise la procédure à suivre¹⁴⁷.

60. Une liste nationale répertorie donc désormais les personnes et les entités suspectées de financer le terrorisme afin de procéder au gel administratif de leurs avoirs.

Le Conseil national de sécurité est l'entité compétente pour modifier la liste, sur base des évaluations de l'OCAM transmises via le ministre de la Justice et après concertations avec les services de soutien et les autorités judiciaires compétentes.

Chaque modification de la liste nationale doit être approuvée par le Conseil des ministres et publiée au *Moniteur belge* sous la forme d'un arrêté royal à la demande du ministre des Finances¹⁴⁸.

Une levée ministérielle de la mesure de gel administratif des avoirs est possible à l'initiative du ministre des Finances¹⁴⁹.

61. La liste fait l'objet d'un réexamen, au moins deux fois par an ou à la demande des personnes concernées, par le Conseil national de sécurité par l'intermédiaire d'une demande introduite auprès du ministre des Finances. Le Conseil national de sécurité transmet une proposition de maintien ou de radiation des noms de la liste au Conseil des ministres et la liste actualisée est, en principe, publiée au *Moniteur belge*¹⁵⁰.

Le réexamen est la seule mention explicite de la possibilité pour les personnes concernées de contester leur inscription au sein de la liste. L'arrêté royal de 2006 ne prévoit pas de possibilité de recours et la circulaire ministérielle conjointe indique simplement que la notification de la décision doit indiquer les possibilités de recours devant le Conseil d'État, ce qui est particulièrement problématique lorsque l'on sait que cette circulaire n'est pas publiée.

Notons que la nécessité de motiver la décision de gel des avoirs est également uniquement prévue par la circulaire et tue par l'arrêté royal¹⁵¹.

62. Toute personne doit respecter les sanctions financières nationales et a l'obligation de communiquer les informations permettant de faciliter l'application des mesures financières restrictives.

Le respect des sanctions financières implique que toute personne a l'obligation de geler le fonds des entités et des personnes présentes dans la liste et a l'interdiction de mettre des fonds à disposition de ces personnes ou entités¹⁵².

145 C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 128.

146 Circulaire du 7 septembre 2015 du ministre de la Justice et du ministre des Finances « relative à la mise en œuvre des articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ».

147 C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 129.

148 Service Public Fédéral Finances, « Sanctions financières nationales ("La liste nationale") », <<https://finances.belgium.be/fr/tresorerie/sanctions-financieres/sanctions-financieres-nationales-la-liste-nationale>>, consulté le 2 septembre 2023 ; C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 130.

149 *Ibid.*, p. 132.

150 C. REMACLE, « Le gel administratif des avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme », *op. cit.*, p. 133.

151 *Ibid.*

152 Service Public Fédéral Finances, « Sanctions financières nationales ("La liste nationale") », <<https://finances.belgium.be/fr/tresorerie/sanctions-financieres/sanctions-financieres-nationales-la-liste-nationale>>, consulté le 2 septembre 2023.

En cas de non-respect des obligations relatives aux mesures nationales de gel, des sanctions sont prévues par la loi du 11 mai 1995¹⁵³.

3. Les moyens d'action fondés sur la rétention des documents d'identité

63. Depuis 2015, le ministre de l'Intérieur dispose de nouvelles compétences en matière de refus de délivrance ou de retrait de documents d'identité¹⁵⁴.

L'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour » habilite le ministre de l'Intérieur à refuser la délivrance ou à retirer ou à invalider une carte d'identité à un ressortissant belge sur la base d'un avis motivé de l'OCAM rendu d'initiative.

Le refus de délivrance concerne l'hypothèse tant d'une première demande de délivrance que d'une demande de renouvellement d'une carte d'identité. Le retrait vise le retrait physique de la carte d'identité, tandis que l'invalidation a pour objectif d'empêcher un ressortissant belge d'utiliser sa carte d'identité via un signalement dans les banques de données officielles lorsque le retrait physique n'est pas possible¹⁵⁵.

L'avis de l'OCAM doit faire apparaître qu'il « existe des indices fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes [...] sont actifs », de sorte « qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste », voire qu'elle « souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes¹⁵⁶ ».

Préalablement à la remise de son avis, l'OCAM est tenu de se concerter avec le Parquet fédéral ou le Procureur du roi afin de vérifier si le refus, le retrait ou l'invalidation est susceptible de compromettre l'exercice de la procédure pénale¹⁵⁷.

La décision du ministre de l'Intérieur est valable pour une durée de 25 jours. Au cours de ce délai initial, la décision est notifiée à la personne concernée qui dispose d'un délai de cinq jours pour transmettre ses remarques écrites. Au terme de ce délai, le ministre confirme, modifie ou retire sa décision dans le délai de 25 jours, faute de quoi celle-ci est abrogée¹⁵⁸.

Lorsque le ministre décide de confirmer sa décision, la durée du refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation ne peut excéder les trois mois, en ce compris le délai initial de 25 jours, et ne peut être prolongé qu'une seule fois, après avoir recueilli l'avis de l'OCAM, pour une nouvelle période de trois mois¹⁵⁹.

153 Loi du 11 mai 1995 « relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies », *Moniteur belge*, 29 juillet 1995, p. 20444. V. également Service public fédéral finances, « Sanctions financières nationales ("La liste nationale") », <<https://finances.belgium.be/fr/tresorerie/sanctions-financieres/sanctions-financieres-nationales--la-liste-nationale->>, consulté le 2 septembre 2023.

154 Loi du 10 août 2015 « modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour », *Moniteur belge* du 31 août 2015.

155 Projet de loi « modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour », *Doc. parl.*, sess. ordin. 2014-2015, doc. 54-1170/001.

156 Article 6, § 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour ».

157 *Ibid.*

158 Article 6, § 10, alinéa 3.

159 Article 6, § 10, alinéa 6.

64. Le Code consulaire a également été modifié en vue de permettre au ministre des Affaires étrangères de refuser la délivrance ou de retirer un passeport lorsque le demandeur présente un risque ou une menace substantiels pour la sécurité publique¹⁶⁰.

L'article 63, § 2, du Code consulaire prévoit que le ministre des Affaires étrangères peut refuser, sur la base de l'avis motivé d'un organe, service ou organisme compétent à cet effet – en matière de terrorisme, il s'agit de l'OCAM¹⁶¹ – la délivrance du passeport ou d'un titre de voyage belge « si le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

Les passeports et titres de voyage belge peuvent être retirés ou invalidés par le ministre des Affaires étrangères dans les mêmes conditions que celles prévues pour le refus de délivrance¹⁶².

L'article 65/2 du Code consulaire précise, enfin, que la décision de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité adoptée par le ministre de l'Intérieur entraîne automatiquement le refus de délivrance, le retrait ou l'invalidation du passeport de la personne concernée par le ministre des Affaires étrangères.

4. Les moyens d'action fondés sur le contrôle des contenus sur internet

65. Au niveau européen, la lutte contre le terrorisme sur internet est organisée par le Règlement (UE) 2021/784 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne¹⁶³.

Le Règlement est applicable directement dans les États membres, mais ceux-ci doivent déterminer l'autorité compétente, au niveau national, pour l'émission des injonctions de retrait du contenu en ligne.

L'État belge n'a pas encore identifié l'autorité nationale compétente en la matière et s'est vu adresser une lettre de mise en demeure de la Commission européenne pour ce manquement¹⁶⁴. Vraisemblablement, le retrait des contenus terroristes relèvera de la compétence des autorités judiciaires, même si la création d'une structure spécifique reste possible¹⁶⁵.

66. De nombreux projets et propositions de loi ont été introduits en vue de lutter contre le terrorisme sur internet sans jamais encore, à notre connaissance, aboutir¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Loi du 3 juillet 2019 « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés des données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges », *Moniteur belge* du 22 août 2019.

¹⁶¹ Proposition de loi « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés des données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges », *Doc. parl.*, sess. ordin. 2018-2019, doc. 54-3574/001, p. 20.

¹⁶² Article 65 du Code consulaire.

¹⁶³ Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 « relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne », *JOUE*, 17 mai 2021, L 172/79.

¹⁶⁴ Commission européenne, « Contenus à caractère terroriste en ligne : la Commission prend des mesures pour protéger les personnes contre le risque de radicalisation et de recrutement par des extrémistes en ligne », <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_132>, consulté le 4 septembre 2023.

¹⁶⁵ V. proposition de loi du 11 mars 2021 « modifiant le Code pénal, tendant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur Internet », *Doc. parl.*, Ch. repr., 2020-2021, n° 55-1847/001 ; E. DELHAISE, « Retrait des contenus terroristes en ligne : l'Union européenne lutte contre la propagande terroriste virtuelle », *Revue du droit des technologies de l'information*, 2021/4, p. 29-50.

¹⁶⁶ Proposition de loi « modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques », *Doc. parl.*, Ch. repr., 2010-2011, n° 53-0809/1 ; proposition de loi « visant à punir plus sévèrement les personnes appelant à la haine ou à la violence dans l'intention de porter atteinte aux droits et libertés garantis par l'Etat », *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, n° 53-2832/001 ; proposition de loi du

67. La lutte contre le terrorisme peut également s'exercer par l'intermédiaire de l'obligation de conservation généralisée des métadonnées¹⁶⁷. Plusieurs recours en annulation sont actuellement pendants au sujet de ce dispositif devant la Cour constitutionnelle.

Des textes antérieurs prévoyant le même type de mesures, à savoir « la collecte et le stockage systématique et *a priori* de l'ensemble des données traitées et générées lors d'une communication électronique à l'exception du contenu de celle-ci¹⁶⁸ », ont été largement critiqués en raison du risque d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel¹⁶⁹.

5. Les moyens d'action fondés sur des exceptions au secret professionnel

68. Le secret professionnel n'est pas absolu. L'article 458 du Code pénal prévoit que des exceptions sont possibles¹⁷⁰.

Il appartient de distinguer les obligations de communication d'informations qui s'appliquent au secteur public (a) et au secteur privé (b).

a. Le secret professionnel dans le secteur public

69. Un article 46bis/1 a inséré dans le Code d'instruction criminelle une obligation active et passive de communication d'informations dans le chef des travailleurs des institutions de sécurité sociale tels que les travailleurs de l'ONEM, de l'ONSS, de l'INASTI et des CPAS.

70. L'obligation de communication passive vise la communication d'informations administratives nécessaires à la poursuite d'infractions terroristes à la suite d'une demande écrite et motivée du procureur du Roi. Une amende pénale est applicable si l'institution refuse de transmettre les informations¹⁷¹.

71. L'obligation de communication active vise la communication d'informations pouvant constituer des indices sérieux d'infraction terroriste¹⁷² à l'initiative des travailleurs sociaux. Cette obligation active n'est pas assortie de sanction pénale. En revanche, si la communication d'informations résulte en une violation du secret professionnel des travailleurs sociaux visés, ceux-ci peuvent encourir une peine d'emprisonnement d'un an à trois ans et/ou une peine d'amende de cent à mille euros¹⁷³.

17 juillet 2015 « modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, organisant une procédure de retrait des contenus faisant l'apologie du terrorisme sur Internet », *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-1279/001.

167 Loi du 20 juillet 2022 « relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités », *Moniteur belge*, 8 août 2022, p. 61505.

168 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2022. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2022, p. 16.

169 *Ibid.*, p. 17.

170 Code pénal, article 458.

171 Droits Quotidiens, « Je travaille dans un CPAS, dois-je répondre aux demandes d'informations du procureur du Roi pour lutter contre le terrorisme ? », <<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/je-travaille-dans-un-cpas-dois-je-repondre-aux-demandes-dinformatons-du-procureur-du-roi>>, consulté le 7 août 2023.

172 Au sens du livre II, titre I^{er} du Code pénal.

173 Droits Quotidiens, « Je travaille dans un CPAS, dois-je répondre aux demandes d'informations du procureur du Roi pour lutter contre le terrorisme ? », <<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/je-travaille-dans-un-cpas-dois-je-repondre-aux-demandes-dinformatons-du-procureur-du-roi>>, consulté le 7 août 2023.

72. L'obligation de communication active a été annulée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 14 mars 2019¹⁷⁴ à la suite d'un recours introduit par plusieurs CPAS et la Ligue des droits humains.

Les requérants estimaient que la notion d'« indices sérieux d'infractions terroristes » pose problème du point de vue de la légalité en matière pénale en ce qu'elle n'est pas définie de manière assez précise. Ce manque de précision accroît, pour les travailleurs sociaux, le risque de révéler des informations couvertes par le secret professionnel et donc d'être sanctionné si les informations divulguées ne représentent pas des indices sérieux ou si ces indices ne concernent pas des infractions terroristes¹⁷⁵.

La Cour a annulé l'obligation de communication active estimant que, à cause de cette insécurité juridique, les travailleurs sociaux ne sont pas en mesure d'évaluer si un comportement doit être considéré comme constitutif d'une infraction terroriste, ce qui les empêche de déterminer adéquatement s'ils peuvent ou non communiquer les informations¹⁷⁶.

L'arrêt envoie un signal fort au législateur, car la Cour rappelle, d'une part, que le respect des droits fondamentaux – ici le principe de légalité – prime la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, que la lutte contre le terrorisme ne « peut justifier que chacun puisse détecter et qualifier des comportements dits “suspects”¹⁷⁷ ».

73. Le secret professionnel peut également éventuellement être levé à l'occasion d'une concertation de cas¹⁷⁸ dans un objectif de prévention des actes terroristes¹⁷⁹.

La concertation de cas est prévue à l'article 458 *ter* du Code pénal qui dispose que :

« [Il] n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi. Cette concertation peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits [contre la sûreté de l'État] ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle [...]»¹⁸⁰.

La concertation de cas doit donc être prévue par une loi, un décret, une ordonnance ou une autorisation motivée du procureur du Roi qui renseigne les personnes autorisées à participer à la concertation, ses finalités et ses modalités.

¹⁷⁴ C. const., arrêt n° 44/2019 du 14 mars 2019.

¹⁷⁵ C. const., arrêt n° 44/2019 du 14 mars 2019; Droits Quotidiens, « Je travaille dans un CPAS, dois-je répondre aux demandes d'informations du procureur du Roi pour lutter contre le terrorisme ? », <<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/je-travaille-dans-un-cpas-dois-je-repondre-aux-demandes-dinformati- ons-du-procureur-du-roi>>, consulté le 7 août 2023.

¹⁷⁶ C. const., arrêt n° 44/2019 du 14 mars 2019; Droits Quotidiens, « Je travaille dans un CPAS, dois-je répondre aux demandes d'informations du procureur du Roi pour lutter contre le terrorisme ? », <<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/je-travaille-dans-un-cpas-dois-je-repondre-aux-demandes-dinformati- ons-du-procureur-du-roi>>, consulté le 7 août 2023.

¹⁷⁷ E. DELHAISE, « La dénonciation en matière de terrorisme : coup d'arrêt de la Cour constitutionnelle », <<https://www.justice-en-ligne.be/La-denonciation-en-matiere-de#:~:text=Quid%20de%20la%20violation%20du,cou- vertes%20par%20le%20secret%20professionnel>>, consulté le 7 août 2023; B. DEJEMEPE et M.-F. RIGAU, « Lutte contre le terrorisme moderne : le contrôle des droits fondamentaux entre le marteau et l'enclume », in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (dir.), *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*, Bruxelles, Intersentia, 2020, p. 771-773.

¹⁷⁸ Code pénal, article 458 *ter*.

¹⁷⁹ Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2022. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2022, p. 50-52.

¹⁸⁰ Code pénal, article 358 *ter*.

74. Les propos et les informations échangés durant la concertation ne peuvent mener à des poursuites pénales que pour les infractions pour lesquelles la concertation est organisée.

Les personnes conviées peuvent décider de participer ou non à la concertation et d'y lever ou non le secret professionnel.

Le mécanisme de la concertation de cas n'est cependant pas applicable aux avocats qui ne peuvent pas divulguer d'informations qui pourraient mener à des poursuites pénales à l'encontre de leurs clients¹⁸¹.

75. Les CSIL-R¹⁸² sont un cas d'application concrète des concertations de cas¹⁸³.

76. Ces exceptions au secret professionnel posent divers problèmes en matière de droits fondamentaux.

D'abord, elles portent atteinte à la confiance essentielle à l'établissement d'une bonne relation entre les travailleurs sociaux et les personnes qui souhaitent bénéficier d'une aide sociale. La possibilité donnée aux travailleurs sociaux de déroger à leur obligation de secret professionnel est de nature à mettre à mal l'accès au droit à l'aide sociale garanti par l'article 23 de la Constitution¹⁸⁴.

Ensuite, l'échange d'informations et de données d'identification peut mener à des violations du droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel¹⁸⁵.

Par ailleurs, ces mécanismes posent également question au regard des principes de nécessité, de proportionnalité et de sécurité juridique. Les travailleurs sociaux pouvaient, en effet, déjà contourner leur obligation de secret professionnel lorsqu'ils prenaient connaissance d'un risque de danger grave, réel et imminent¹⁸⁶. Du point de vue de la sécurité juridique, c'est le flou conceptuel des notions mobilisées qui pose question¹⁸⁷.

Finalement, l'on épingle un constat du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme qui souligne l'importance du secret professionnel dans l'équilibre des pouvoirs entre les autorités publiques et les citoyens en affirmant que le secret professionnel :

« [...] rappelle et garantit le fait que les prérogatives de la police et de la justice ne sont pas absolues. Il est, également, une garantie du droit au respect de la vie privée, ainsi que du droit à l'aide médicale, psychologique et sociale. Rappelons également que le secret professionnel est une pièce essentielle du droit de la défense et que les brèches ouvertes par l'introduction de l'article 458 *ter* doivent commander à la vigilance quant à la survivance du secret professionnel pour tous les praticien-ne-s qui ont à le respecter¹⁸⁸. »

181 Droits Quotidiens, « Je travaille dans un CPAS, dois-je répondre aux demandes d'informations du procureur du Roi pour lutter contre le terrorisme ? », <<https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/je-travaille-dans-un-cpas-dois-je-repondre-aux-demandes-dinformatons-du-procureur-du-roi>>, consulté le 7 août 2023. V. également S. Docquier, « Travailleurs sociaux, secret professionnel et lutte contre le terrorisme : une circulaire (très) attendue a été envoyée aux CPAS », *Bulletin juridique et social*, 2017, p. 2.

182 Cf. *supra* : n° 27.

183 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2021. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2021, p. 21 ; Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2019. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2019, p. 23.

184 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2019. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2019, p. 24.

185 *Ibid.*

186 Code pénal, article 458 et 458 bis.

187 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2019. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2019, p. 24-25.

188 *Ibid.*, p. 25.

77. L'on épingle également une modification¹⁸⁹ du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹⁹⁰ qui transpose la directive européenne « lanceurs d'alerte¹⁹¹ » et permet de signaler, au niveau local, les violations qui relèvent du champ d'application des actes de l'Union européenne notamment dans le domaine des « services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment et du financement du terrorisme¹⁹² ».

b. Le secret professionnel dans le secteur privé

78. Dans le secteur privé, les obligations de communication d'informations concernent principalement la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme¹⁹³.

79. Certaines dispositions visent ainsi la levée du secret professionnel des avocats et ont parfois pu faire l'objet d'arrêts de la Cour constitutionnelle.

Dans un arrêt du 23 janvier 2008, la Cour a ainsi considéré que, bien que l'objectif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soit un objectif légitime d'intérêt général, il ne saurait justifier une levée inconditionnelle ou illimitée du secret professionnel de l'avocat car celui-ci n'est pas une autorité chargée de la recherche d'infractions¹⁹⁴.

Dans un arrêt du 24 septembre 2020, la Cour rappelle que l'avocat n'est pas tenu de dénoncer le client qu'il soupçonne de vouloir blanchir des capitaux ou de financer le terrorisme s'il parvient à le convaincre de renoncer¹⁹⁵.

B. Les mesures indirectes

80. Au titre des mesures indirectes, l'on évoque les moyens d'action fondés sur la fermeture d'établissement (1), sur l'interdiction des spectacles et des manifestations (2), sur le droit des étrangers (3), sur le contrôle des cultes (4), sur la surveillance de masse (5), sur le contrôle des cartes d'identification en matière de sécurité privée (6), sur les contrôles en matière urbanistique (7) et sur le droit des contrats publics (8).

1. Les moyens d'action fondés sur la fermeture d'établissement

81. L'article 134septies de la Nouvelle Loi communale (ci-après « NLC ») prévoit que lorsqu'il dispose d'indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des

189 Décret wallon du 19 mai 2023 insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services ou organes d'une autorité locale dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 2 octobre 2023, p. 82754.

190 Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *Moniteur belge*, 12 août 2004, p. 59699.

191 Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, *Journal officiel de l'Union européenne*, 26 novembre 2019, L 305/17.

192 Nouvel article L. 1219-3, § 1, al. 1, 1^o, b du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *Moniteur belge*, 12 août 2004, p. 59699.

193 Cf. *supra* : n^o 48.

194 C. const., arrêt n^o 10/2008 du 23 janvier 2018 ; B. DEJEMEPPE et M.-F. RIGAU, « Lutte contre le terrorisme moderne : le contrôle des droits fondamentaux entre le marteau et l'enclume », in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (dir.), *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*, Bruxelles, Intersentia, 2020, p. 769-771.

195 C. const., arrêt n^o 114/2020 du 24 septembre 2020 ; C. PHILIPS, « La lutte contre le blanchiment et le secret professionnel de l'avocat, un mariage impossible ? », *Bulletin de l'OECCBB*, 2020, n^o 22, p. 11.

faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er} ter, du Code pénal, le bourgmestre d'une commune peut ordonner la fermeture de cet établissement « [...] pour une durée qu'il détermine¹⁹⁶ ». Cette durée ne peut excéder les six mois¹⁹⁷.

Cet article, inséré dans la NLC suite aux attentats terroristes qui ont frappé la France et la Belgique, vise à doter les autorités communales d'un outil pour lutter efficacement contre le terrorisme et le radicalisme¹⁹⁸.

La fermeture d'un établissement sur la base de l'article 134septies de la NLC ne peut être ordonnée qu'en présence d'indices sérieux concernant le déroulement d'une infraction terroriste dans un établissement. Ces indices sérieux peuvent résulter de plaintes ou de constatations rapportées par les services de police ou d'informations communiquées par le Ministère public ou toute autorité publique¹⁹⁹. Il est également requis que le bourgmestre se consulte au préalable avec les autorités judiciaires et qu'il entende le responsable de l'établissement en ses moyens de défense avant de décider de fermer ce dernier.

La décision du bourgmestre doit être confirmée par le Collège des bourgmestre et échevins à l'occasion de sa plus prochaine²⁰⁰.

82. Dans le cadre de l'avis rendu concernant l'introduction de ce nouvel outil dans la NLC, la section de législation du Conseil d'État s'est interrogée quant à la nécessité de confier ce type de décisions au bourgmestre plutôt qu'aux autorités judiciaires chargées de rechercher, de poursuivre, d'instruire et de juger les infractions terroristes concernées²⁰¹. Pour la section de législation, la commission d'une infraction terroriste dans l'établissement concerné ne crée, en effet, pas – tout au moins en principe – de trouble à la sécurité ou à la tranquillité publique dont le bourgmestre est le garant en vertu des articles 134 et suivants de la NLC.

La section de législation relève également que la mise en œuvre de cette nouvelle compétence en ce qu'elle implique notamment une concertation préalable avec les autorités judiciaires est susceptible de porter atteinte au secret de l'information et de l'instruction, et au respect dû à la présomption d'innocence²⁰².

Plus fondamentalement, c'est l'utilité même de la mesure qui est contestée par la section de législation, dès lors que la communication aux autorités judiciaires d'informations concernant la commission d'infractions terroristes à l'intérieur d'un établissement, tel que le prévoit l'article 29 du Code d'instruction criminelle, aura pour effet d'entraîner la privation de liberté des auteurs des faits et, de ce fait, de mettre fin au trouble à l'ordre public dans l'établissement²⁰³.

83. Hormis l'hypothèse spécifique visée à l'article 134 septies de la NLC, le bourgmestre d'une commune peut adopter une mesure de fermeture d'établissement en vue de garantir

196 Article 134 septies, inséré dans la Nouvelle Loi communale par une loi du 13 mai 2017 « insérant un article 134 septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *Moniteur belge* du 16 juin 2017.

197 Article 134 septies, alinéa 4, de la NLC.

198 Proposition de loi « insérant un article 134 septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *Doc. parl.*, sess. ordin. 2016-2017, n° 54-1473/001, p. 3.

199 *Ibid.*, p. 4.

200 Article 134 septies, alinéa 3, de la NLC.

201 Proposition de loi « insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *Doc. parl.*, sess. ordin. 2016-2017, doc. 54-1473/003, p. [manque la page](#) et s.

202 *Ibid.*

203 *Ibid.*

l'ordre public sur le territoire de la commune. Il peut agir par le biais d'un arrêté de police adopté sur la base de l'article 133, alinéa 2, et de l'article 135, § 2, de la NLC, ou sur la base de l'article 134 *quater* de la NLC lorsque le trouble à l'ordre public trouve son origine dans des comportements survenant à l'intérieur de l'établissement visé.

Il importe toutefois de préciser que des considérations relatives à l'ordre public moral ne peuvent justifier à elles seules l'adoption de mesures de police par les autorités communales²⁰⁴. Ce n'est que dans l'hypothèse où le désordre moral dégénère ou menace de dégénérer en désordre matériel qu'une intervention peut être envisagée²⁰⁵.

84. Enfin, l'on relève qu'un projet de loi « relatif à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics » a été déposé le 8 février 2023 devant la Chambre des représentants²⁰⁶.

Ce projet prévoit notamment qu'en vue d'empêcher la criminalité déstabilisante, les conseils communaux peuvent adopter une ordonnance de police déterminant « [...] les secteurs et activités économiques pour lesquels la commune mènera une enquête d'intégrité²⁰⁷ ».

L'enquête d'intégrité porte sur l'implantation et l'exploitation d'établissements accessibles au public et vise « [...] les personnes qui sont ou seront chargées en droit ou en fait de l'exploitation des établissements accessibles au public [...] »²⁰⁸.

Dans le cadre de la réalisation d'une enquête d'intégrité, la commune consulte le Registre central des enquêtes d'intégrité et peut notamment consulter la police locale, le casier judiciaire et les autorités judiciaires. Si un complément d'enquête est nécessaire, la commune peut solliciter l'avis de la Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics (« DIEPPP »)²⁰⁹.

Sur la base de cette enquête d'intégrité, la commune peut refuser, suspendre ou abroger un permis d'implantation ou d'exploitation, ou ordonner la fermeture d'un établissement²¹⁰ lorsqu'il existe un risque sérieux démontrable que l'établissement sera exploité pour tirer un avantage financier ou non de faits punissables commis antérieurement ou que l'établissement est exploité pour commettre des faits punissables ou que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement²¹¹.

Parmi les faits punissables visés par le projet de loi, l'on retrouve notamment le terrorisme, visé à l'article 137 du Code pénal et le financement du terrorisme tel que visé à l'article 3 de la loi du 18 septembre 2017 « relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces »²¹².

²⁰⁴ V. à cet égard, C.E. arrêt *byba Belgium business company*, n° 181.416 du 20 mars 2008.

²⁰⁵ V. à cet égard, C.E. arrêt *byba Belgium business company*, n° 202.037 du 18 mars 2010.

²⁰⁶ Projet de loi « relatif à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics », *Doc. parl.*, sess. ordin., 2022-2023, doc. 55-3152/001.

²⁰⁷ Article 119 *ter*, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 35 du projet de loi « relatif à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'évaluation de l'intégrité pour les pouvoirs publics ».

²⁰⁸ Article 119 *ter*, § 3 et 5, de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 35 du projet de loi.

²⁰⁹ Article 119 *ter*, § 6, de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 35 du projet de loi.

²¹⁰ Le Collège des bourgmestre et échevins peut, sur proposition du bourgmestre, se fonder sur les résultats de l'enquête d'intégrité pour ordonner la fermeture de l'établissement accessible au public lorsque l'implantation ou l'exploitation de l'établissement n'est pas soumise à l'obtention préalable d'un permis (article 119 *ter*, § 9, de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 35 du projet de loi).

²¹¹ Article 119 *ter*, § 10, de la Nouvelle loi communale, tel que modifié par l'article 35 du projet de loi.

²¹² *Ibid.*

2. Les moyens fondés sur l'interdiction des spectacles et des manifestations

85. L'article 130, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale prévoit que le Collège des bourgmestre et échevins peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

Sont notamment visées les représentations théâtrales, musicales ou cinématographiques²¹³.

L'exercice de cette compétence implique de démontrer l'existence de circonstances extraordinaires et la nécessité d'adopter un arrêté de police afin de maintenir la tranquillité publique. Le Conseil d'État opère un contrôle strict de ces deux conditions en ce que l'interdiction des représentations constitue une restriction importante à la liberté d'expression et d'opinion.

Ainsi, dans un arrêt *M'Bala M'Bala*, rendu concernant l'interdiction d'un spectacle de Dieudonné, le Conseil d'État rappelle que les communes n'ont pas pour mission de veiller préventivement à la correction politique ou morale des spectacles et que si les propos tenus dans le cadre d'un spectacle tombent sous le coup de la loi pénale, ceux-ci ne peuvent justifier que des mesures répressives et non une mesure de police préventive²¹⁴.

86. Plusieurs dispositions de la Nouvelle Loi communale sont, par ailleurs, susceptibles de fonder l'adoption d'une mesure d'interdiction de manifestation adoptée par les autorités communales.

En vertu de l'article 134 de la NLC, le bourgmestre peut adopter une ordonnance de police interdisant tout rassemblement sur tout ou partie du territoire communal « [...] en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ».

Cette ordonnance cesse de produire ses effets si elle n'est pas confirmée par le conseil communal à sa plus prochaine séance.

Sur le fondement de l'article 133, alinéa 2 et de l'article 135, § 2 de la NLC, le bourgmestre peut également adopter un arrêté de police. Dès lors qu'il s'agit d'une mesure de portée individuelle, celle-ci ne peut viser qu'un groupe ou une manifestation déterminée.

En l'absence d'urgence, le conseil communal peut encore, en vertu des articles 119 et 135, § 2, de la NLC, adopter un règlement interdisant tout rassemblement sur tout ou partie du territoire communal.

87. Au niveau provincial, le Gouverneur de province peut, sur la base des articles 128 et 129 de la loi provinciale du 30 avril 1836, adopter un arrêté de police interdisant, sur tout ou partie du territoire provincial, une manifestation ou un rassemblement.

En Région de Bruxelles-Capitale, cette compétence est exercée par le ministre-président²¹⁵.

²¹³ G. NINANE, « Une police administrative ligotée par le droit fondamental à la liberté d'expression », *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles.*, 2009/20, p. 945.

²¹⁴ C.E., arrêt *M'Bala M'Bala*, n° 191.742 du 23 mars 2009.

²¹⁵ Article 53 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième réforme de l'État », *Moniteur belge*, du 31 janvier 2014.

3. Les moyens d'action fondés sur le droit des étrangers

88. Ces dernières années, le droit des étrangers a été détourné de sa finalité première – « de contrôle et de régulation des migrations » – pour rencontrer « [...] des préoccupations sécuritaires de lutte contre le terrorisme et la radicalisation ²¹⁶ ». L'évolution du contenu des décisions de l'Office des étrangers et du Conseil du contentieux des étrangers semble traduire cette réalité ²¹⁷.

Certaines règles se rapportant au droit des étrangers, adoptées ou modifiées à des fins antiterroristes, retiennent également l'attention. Dans ses rapports de 2020 à 2022, le Comité T – qui est composé d'acteurs de la société civile et qui exerce une mission de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme – a surveillé l'évolution de quatre mesures spécifiques : (1) le refus d'accès au territoire pour des motifs d'ordre public et de sécurité nationale, (2) le retrait du statut de réfugié et du statut de protection subsidiaire, (3) l'éloignement pour motifs d'ordre public et de sécurité nationale des étrangers en séjour légal et (4) la déchéance de nationalité ²¹⁸. Selon le Comité T :

« Ces différentes modifications législatives accroissent considérablement les pouvoirs des autorités administratives. La protection effective des droits fondamentaux des destinataires de ces mesures s'en trouve diminuée. De plus, la possible application, en cascade, de ces dispositions législatives renforce leur caractère attentatoire aux droits fondamentaux ²¹⁹. »

L'analyse de l'ensemble de ces problématiques pourrait faire l'objet d'une contribution à part entière, de sorte que nous nous concentrons sur la déchéance de nationalité, qui constitue une bonne illustration de la politique antiterroriste menée par le biais du droit des étrangers et des contrôles effectués en la matière.

89. Peuvent être déchues de la nationalité belge, certaines personnes qui manquent gravement à leurs devoirs de citoyen ²²⁰. La déchéance est une mesure « de nature civile, indépendante de toute poursuite répressive ²²¹ ». Elle est prononcée, à l'initiative du ministère public ²²², par la Cour d'appel, siégeant en matière civile, de la résidence principale du défendeur ²²³. Cette procédure – dont les toutes premières traces législatives remontent à 1922 ²²⁴ – n'a été que peu utilisée pendant plusieurs décennies pour ensuite, semblerait-il,

²¹⁶ Comité T, *Rapport 2020*, p. 45. V. égal. M. Lys, « Déchéance de nationalité et expulsion subséquente pour actes de terrorisme : la Cour européenne des droits de l'homme confirme la grande marge d'appréciation des États », obs. sous Cour eur. dr. h., décision *Johansen c. Danemark*, 3 mars 2022, *op. cit.*, p. 510.

²¹⁷ Comité T, *Rapport 2020*, p. 45.

²¹⁸ V. Comité T, *Rapport 2020*, p. 45-76 ; Comité T, *Rapport 2021*, p. 46-90 ; Comité T, *Rapport 2022*, p. 57-74. Ces rapports sont disponibles sur le site internet suivant : <<https://comitet.be/>>.

²¹⁹ Comité T, *Rapport 2020*, p. 45.

²²⁰ Art. 23, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge. Cette cause de déchéance de nationalité ne concerne pas les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et les Belges qui se sont vus attribuer leur nationalité conformément aux articles 11 et 11 bis du Code de la nationalité belge (art. 23, § 1^{er}, al. 1^{er} du Code de la nationalité belge). Par ailleurs, la déchéance ne peut, sauf exception, avoir pour effet de rendre une personne apatride (art. 23, § 1^{er}, al. 2, du Code de la nationalité belge).

²²¹ V. not. C. const., arrêt n° 122/2015 du 17 septembre 2015, point B.6.2.

²²² Art. 23, § 2, du Code de la nationalité belge.

²²³ À défaut, la cour d'appel de Bruxelles est compétente (art. 23, § 3, du Code de la nationalité belge).

²²⁴ Loi du 15 mai 1922 « sur l'acquisition et la perte de la nationalité », *Moniteur belge* du 25 mai 1922. Cette loi prévoyait la déchéance de nationalité afin de sanctionner les personnes ayant manqué gravement à leurs devoirs en temps de guerre. Il faudra attendre 1934 pour que la déchéance de nationalité s'applique à des actes commis en temps de paix (v. la loi du 30 juillet 1934 concernant la déchéance de nationalité, *Moniteur belge* du 5 août 1934). Sur les évolutions de la législation relative à la déchéance de nationalité, v. C. Macq, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/30, p. 16 et s.

connaître un gain d'intérêt à la suite notamment d'un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 26 janvier 2009, aux termes duquel une personne condamnée pour des faits de terrorisme a perdu la nationalité belge²²⁵.

En 2012, le législateur a introduit un article 23/1 au sein du Code de la nationalité belge. Cette disposition permettait notamment de déchoir de la nationalité certains Belges condamnés pour des infractions terroristes²²⁶, pour autant qu'une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement sans sursis ait été prononcée et que l'infraction en cause ait été commise dans les dix ans à compter de l'obtention de la nationalité belge²²⁷. Les auteurs de l'article 23/1 ont voulu instaurer une procédure simplifiée qui permet au juge pénal de prononcer directement la déchéance sur réquisition du ministère public²²⁸.

L'élargissement des possibilités de retrait de la nationalité figurait parmi les mesures annoncées en janvier 2015 par le gouvernement fédéral²²⁹. Le législateur a concrétisé cette intention en soustrayant les infractions terroristes de la liste d'infractions de l'article 23/1 pour les insérer au sein d'un nouvel article 23/2²³⁰. La procédure et les conditions de l'article 23/1 sont répliquées, mais l'article 23/2 innove en couvrant toutes les infractions terroristes du titre 1^{er} *ter* du livre II du Code pénal et en supprimant la condition suivant laquelle l'infraction doit avoir été commise dans les dix ans à compter de l'obtention de la nationalité belge.

Il en résulte que «le législateur a introduit une dualité de régime procédural [...] en confiant la procédure de déchéance pour cause de condamnation pénale non plus à la cour d'appel, chambre civile, mais au juge pénal statuant en matière répressive suivant les règles de la procédure pénale de droit commun²³¹». Les différences de traitement engendrées par ce régime juridique ont été discutées²³², mais la Cour constitutionnelle a globalement validé le régime existant²³³ en se limitant à censurer – ces deux dernières années – des règles procédurales spécifiques²³⁴.

La législation relative à la déchéance de nationalité a évolué «dans le sens d'une invitation claire, adressée au pouvoir judiciaire, à mettre la déchéance en œuvre pour des

225 V. D. DE JONGHE et M. DOUTREPONT, « Le Code de la nationalité belge, version 2013. De "Sois belge et intègre-toi" à "Intègre-toi et sois Belge"... (Troisième partie) », *Journal des tribunaux*, 2013, p. 354-355. Dans le contexte sécuritaire de ces dernières années, « [...] la déchéance de nationalité touche principalement et même exclusivement des personnes condamnées pour des activités en lien avec des groupes terroristes » (B. RENAULT, « La cour d'appel de Bruxelles déchoit de leur nationalité belge treize condamnés pour terrorisme : que dit la loi ? », 15 mai 2022, <<https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-d-appel-de-Bruxelles-1509>>).

226 L'article 23/1 ne visait que les infractions terroristes prévues aux articles 137, 138, 139, 140 et 141 du Code pénal.

227 Loi du 4 décembre 2012 « modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration », *Moniteur belge* du 14 décembre 2012. Cette cause de déchéance de nationalité ne concerne pas les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et les Belges qui se sont vus attribuer leur nationalité conformément à l'article 11, al. 1^{er}, 1^o et 2^o, du Code de la nationalité belge (art. 23/1, § 1^{er}, du Code de la nationalité belge). Par ailleurs, la déchéance ne peut, sauf exception, avoir pour effet de rendre une personne apatride (art. 23/1, § 2, du Code de la nationalité belge).

228 *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 53-0476/001, p. 12.

229 Cf. *supra* : n° 6.

230 V. les art. 4 et 7 de la loi du 20 juillet 2015 « visant à renforcer la lutte contre le terrorisme », *Moniteur belge* du 5 août 2015. Sur l'insertion de l'article 23/2 dans le Code de nationalité, v. not. P. WAUTELET, « Priver les djihadistes de leur nationalité belge : les garde-fous à respecter », *Journal des tribunaux*, 2015, p. 183-184 ; M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal législatif antiterroriste : entre symboles et prévention », *Journal des tribunaux*, 2015, p. 834-835. Pour une étude relative à la déchéance de nationalité en général, v. C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 5-122.

231 Conclusions de l'avocat général D. VANDERMEERSCH, sous Cass., 18 janvier 2023, *Journal des tribunaux*, 2023, p. 172.

232 V. C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 39-40 et les réf. citées.

233 V. C. const., arrêts n° 122/2015 du 17 septembre 2015, n° 16/2018 du 7 février 2018 et n° 116/2021 du 23 septembre 2021.

234 V. C. const., arrêts n° 113/2022 du 22 septembre 2022 et n° 54/2023 du 23 mars 2023. V. égal. C. const. n° 13/2023 du 26 janvier 2023.

motifs sécuritaires en réponse à la menace que constituent les agissements des personnes condamnées pour actes de terrorisme²³⁵ ». La lutte contre le terrorisme ne permet cependant pas de concrétiser des initiatives législatives qui ont pour objectif d'instaurer une déchéance automatique de nationalité en cas d'infraction terroriste²³⁶.

90. Cette évolution législative, marquée par une jurisprudence de plus en plus abondante²³⁷, inquiète certains auteurs en raison des conséquences de la déchéance de nationalité sur le statut de séjour de la personne concernée²³⁸. En bref, il appert que « la déchéance de la nationalité place [...] [cette] personne en situation de séjour illégal » et que « [d]ans les faits, [elle] est susceptible de faire l'objet d'une décision d'éloignement vers son pays d'origine sur la base du seul constat par l'Office des étrangers de son séjour illégal et/ou du risque qu'elle représente pour l'ordre public²³⁹ ».

Cette situation est critiquée car, d'une part, elle donne le pouvoir à l'Office des étrangers – une autorité administrative – de déterminer les conséquences de la déchéance de nationalité « en termes de droit au séjour » alors que ce choix devrait être opéré par le législateur²⁴⁰. D'autre part, la personne concernée peut contester la décision d'éloignement devant le Conseil du contentieux des étrangers, mais elle doit s'y atteler au moyen d'une procédure d'extrême urgence qui – par nature, en tant que procédure exceptionnelle – réduit l'exercice des droits de la défense et l'instruction du dossier. Par ailleurs, en cas de décision du Conseil en sa faveur, la personne demeurera en situation de séjour illégal et elle n'est pas garantie d'obtenir une autorisation de séjour²⁴¹. Pour ces raisons notamment, l'efficacité de la déchéance de nationalité comme moyen de lutte contre le terrorisme est discutée²⁴² et certains plaident pour que les juges apprécient concrètement les conséquences de cette mesure sur le droit au séjour et un éventuel éloignement avant de la prononcer²⁴³.

235 B. RENAULD, « La cour d'appel de Bruxelles déchoit de leur nationalité belge treize condamnés pour terrorisme : que dit la loi ? », 15 mai 2022, disponible sur <<https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-d-appel-de-Bruxelles-1509>>. Dans un arrêt du 3 mars 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé « [...] sa jurisprudence antérieure, laissant une très grande marge d'appréciation aux États pour décider de déchoir un de leurs ressortissants de sa nationalité pour des raisons d'ordre public, en particulier lorsque ces raisons sont liées à la lutte contre le terrorisme, ainsi que le peu de poids accordé aux droits individuels face à cet objectif défini de manière très large » (M. LYS, « Déchéance de nationalité et expulsion subséquente pour actes de terrorisme : la Cour européenne des droits de l'homme confirme la grande marge d'appréciation des États », obs. sous Cour eur. dr. h., décision *Johansen c. Danemark*, 3 mars 2022, *op. cit.*, p. 509).

236 Deux propositions de loi formulées en ce sens n'ont pas abouti (v. la proposition de loi du 8 juillet 2016 « modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déchéance de la nationalité belge », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1968/001 et la proposition de loi du 9 juillet 2019 « modifiant le Code de la nationalité belge afin de permettre la déchéance de la nationalité pour terrorisme », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 2019, n° 55-0068/001). Ces deux propositions ont notamment fait l'objet de vives critiques émanant de la section de législation du Conseil d'État (v. not. l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 66.664/2 du 19 novembre 2019).

237 Pour une analyse de l'évolution de la jurisprudence en matière de déchéance de nationalité, v. C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 78-81 et les réf. citées. Tout récemment encore, dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles, le ministère public a demandé la déchéance de la nationalité belge de cinq personnes <<https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2023/09/04/le-ministere-public-requiert-la-decheance-de-la-nationalite-belg/>>.

238 V. not. le rapport 2020 (p. 57-62) et 2021 (p. 80-82) du Comité T ainsi que C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 14-16. V. égal. B. RENAULD, « La cour d'appel de Bruxelles déchoit de leur nationalité belge treize condamnés pour terrorisme : que dit la loi ? », 15 mai 2022, <<https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-d-appel-de-Bruxelles-1509>>.

239 C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 16.

240 V., en ce sens, Comité T, Rapport 2021, p. 80.

241 Comité T, Rapport 2020, p. 61-62 et Rapport 2021, p. 81-82.

242 À ce sujet, v. not. C. MACQ, « Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité », *op. cit.*, p. 102-114.

243 V. Comité T, Rapport 2020, p. 58-59 et Rapport 2021, p. 80. Les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2015 précitée indiquent que « le juge tient compte, lors de l'application de l'article 23/2 du Code de la nationalité

91. Une difficulté pratique s'ajoute à ce qui vient d'être exposé et concerne la mise en œuvre des ordres de quitter le territoire. Ce débat suscite actuellement de nombreuses discussions, car l'auteur de l'attentat du 16 octobre 2023 se trouvait en séjour illégal en Belgique et était soumis à un ordre de quitter le territoire après le rejet de sa demande d'asile un an auparavant²⁴⁴. L'une des principales préoccupations qui entrave l'application des ordres de quitter le territoire est la localisation des personnes visées par ces ordres²⁴⁵.

En effet, lorsqu'un étranger introduit une demande d'asile, celui-ci est tenu d'élire domicile en Belgique. À défaut d'élection de domicile, le demandeur d'asile est « [...] réputé élire domicile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides²⁴⁶ ». Toute notification, convocation ou demande de renseignements en lien avec la demande d'asile est envoyée au domicile élu du demandeur²⁴⁷.

Chaque commune tient un registre d'attente des étrangers dans lequel sont inscrits à l'adresse à laquelle ils ont établi leur résidence principale les étrangers qui ont introduit une demande d'asile²⁴⁸. Cette inscription dans le registre d'attente des étrangers est réalisée d'initiative par le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué²⁴⁹. Le demandeur d'asile dispose ensuite d'un délai de six mois pour s'inscrire auprès de la commune sur le territoire de laquelle il réside effectivement.

Si le demandeur d'asile ne s'est pas inscrit dans le délai précité auprès de l'administration communale, il est radié du registre d'attente des étrangers à l'initiative du ministre ou de son délégué²⁵⁰.

belge, des conséquences possibles d'une déchéance de nationalité dans le cas concret, en tenant compte des droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 54-1198/001, p. 8). La proposition d'examiner en amont les conséquences de la déchéance de nationalité (et non en aval) ne semble cependant ne pas être rencontrée en jurisprudence (v. Comité T, Rapport 2020, p. 58-59). À titre d'exemple, v. le point B.15.2 de l'arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018 de la Cour constitutionnelle : « L'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de la nationalité belge permet de déclarer une personne déchue de la nationalité belge lorsque celle-ci a gravement manqué à ses devoirs de citoyen belge. Bien que la possession de la nationalité belge fasse obstacle à l'extradition par la Belgique vers un autre pays, il n'existe pas de lien direct entre la mesure de déchéance de cette nationalité et une extradition éventuelle, de sorte que cette dernière ne peut être considérée comme la conséquence automatique de la déchéance. L'extradition doit être demandée par un État tiers et doit être autorisée par le pouvoir exécutif, selon les procédures appropriées qui sont prévues à cet effet et en tenant compte des conventions bilatérales applicables qui ont été conclues avec le pays dont l'intéressé a la nationalité et des autres engagements internationaux qui reposent sur l'État d'exécution. Un recours contre la décision d'extradition est ouvert devant le Conseil d'État, de sorte que l'intéressé peut faire valoir ses moyens de défense et que c'est par conséquent devant cette juridiction qu'il pourra invoquer une éventuelle violation du droit à la protection de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans la question préjudicielle. »

244 V. not. <<https://www.lesoir.be/544305/article/2023-10-18/attentat-bruxelles-pourquoi-est-ce-si-difficile-dappliquer-les-ordres-de-quitter>> ; <<https://www.rtb.be/article/attentat-de-bruxelles-et-debat-sur-lordre-de-quitter-le-territoire-1-retour-volontaire-ou-force-pour-7-ordres-delivres-11273732>> ; <<https://www.rtl.be/actu/belgique/justice/le-terroriste-etait-sous-le-coup-dune-obligation-de-quitter-le-territoire/2023-10-18/article/599650>>.

245 En ce sens, v. <<https://www.rtb.be/article/attentat-de-bruxelles-et-debat-sur-lordre-de-quitter-le-territoire-1-retour-volontaire-ou-force-pour-7-ordres-delivres-11273732>>.

246 Article 51/2, al. 1^{er} et 2, de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », *Moniteur belge* du 30 décembre 1980.

247 Article 51/2, al. 4 et 5, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

248 Article 1^{er}, 2^o, de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour », *Moniteur belge* du 3 septembre 1991.

249 Article 1^{er} bis de la loi du 19 juillet 1991 précitée.

250 L'article 1^{er} bis, alinéa 3, précise toutefois que « [...] les informations relatives à ces étrangers sont conservées au registre d'attente, avec, en regard de leur nom, le motif de la radiation ».

Lorsqu'il refuse la demande d'asile, le ministre ou son délégué donne à l'étranger en séjour illégal un ordre de quitter le territoire²⁵¹. Cet ordre de quitter le territoire est notifié au domicile élu sans préjudice d'une notification à personne²⁵². La perte du droit de séjour, résultant de l'ordre de quitter le territoire, entraîne également la radiation des registres du demandeur débouté²⁵³.

Les radiations opérées d'office par le ministre ou son délégué interviennent sans avoir vérifié que les personnes qui en font l'objet ont effectivement quitté le territoire belge. Ainsi, dans la pratique, de nombreuses personnes visées par un ordre de quitter le territoire demeurent sur le territoire belge soit à une adresse inconnue de l'administration, soit à une adresse dont ils ont été radiés d'office soit encore sans avoir établi leur résidence dans un lieu fixe.

Comme exposé ci-dessus, l'exécution des ordres de quitter le territoire nécessite de localiser le demandeur d'asile débouté. Or, la radiation d'office opérée par le ministre a pour effet que celui-ci ne peut être localisé à une adresse connue en vue de procéder le cas échéant à son expulsion.

4. Les moyens d'action fondés sur le contrôle des cultes

92. L'article 21 de la Constitution dispose notamment que :

« L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication. »

Cet article consacre le principe d'autonomie d'organisation des communautés religieuses et les protège de toute ingérence de l'État, en particulier en matière de nomination des ministres de cultes.

L'État est toutefois en mesure d'exercer un contrôle indirect sur l'organisation des cultes par le biais de leur reconnaissance, laquelle ouvre le droit à la prise en charge par l'État des traitements et pensions des ministres des cultes reconnus, conformément à l'article 181 de la Constitution.

En Belgique, la reconnaissance des cultes relève de la compétence de l'État fédéral et en particulier de celle du ministre de la Justice, tandis que la reconnaissance des communautés cultuelles locales a été transférée aux Régions.

93. Seuls les cultes reconnus bénéficient d'un financement à charge de l'État.

Les critères de reconnaissance ainsi que la procédure au terme de laquelle un culte peut être reconnu ne bénéficient actuellement d'aucun cadre juridique mais résultent d'une pratique administrative. Cette absence de cadre juridique a été épinglée par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt du 5 avril 2022²⁵⁴.

La demande de reconnaissance doit être introduite auprès du ministre de la Justice qui statue au regard des critères issus de la pratique administrative : avoir suffisamment d'adeptes (plusieurs dizaines de milliers), être structuré, être établi dans le pays depuis suffisamment

251 Article 52/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

252 Article 52/3, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

253 Article 12, 5^o, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 « relatif aux registres de la population et au registre des étrangers », *Moniteur belge* du 15 août 1992.

254 Cour eur. D.H., affaire *Assemblée chrétienne des témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, décision du 5 avril 2022.

longtemps (plusieurs décennies), représenter un intérêt social et ne développer aucune activité qui pourrait aller à l'encontre de l'ordre social. Le ministre soumet, le cas échéant, à la Chambre des représentants un projet de loi portant reconnaissance du culte concerné.

94. La reconnaissance d'un culte implique également la désignation d'un organe représentatif chargé des rapports du culte avec les autorités publiques²⁵⁵. Cette désignation s'opère par le biais d'un arrêté royal qui fixe la structure et le fonctionnement de cet organe. Ainsi, à titre exemplatif, l'Exécutif des musulmans de Belgique a été désigné par un arrêté royal du 15 février 2016 comme l'organe représentatif du culte islamique²⁵⁶, avant que cette reconnaissance ne lui soit retirée en raison de graves dysfonctionnements dans l'organisation de cet organe²⁵⁷.

La reconnaissance et l'organisation des communautés religieuses locales relèvent, quant à elles, de la compétence des Régions. Celles-ci sont habilitées à fixer les conditions de reconnaissance de ces communautés locales²⁵⁸.

Le 22 octobre 2021, le législateur flamand a adopté un décret « réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus²⁵⁹ ».

Ce décret prévoyait notamment qu'aux fins de bénéficier d'une reconnaissance, la communauté religieuse locale ne pouvait recevoir directement ou indirectement aucun financement ou soutien étranger si ce financement ou ce soutien affecte son indépendance. L'objectif de cette disposition était d'éviter qu'un financement étranger soit « un canal par lequel des idées nationalistes, polarisantes, ségrégatives ou extrémistes et fondamentalistes (sur le plan politique et religieux) provenant de l'étranger sont activement imposées et propagées dans les communautés religieuses locales flamandes²⁶⁰ ».

Par un arrêt du 20 juillet 2023, cette disposition fut annulée par la Cour constitutionnelle au motif qu'elle constituait une ingérence disproportionnée dans la liberté de culte²⁶¹.

En revanche, la Haute juridiction a validé le critère de reconnaissance au terme duquel les membres de l'organe d'administration devaient fournir des efforts raisonnables pour exclure de l'organisation et bannir des locaux de la communauté religieuse locale toute personne qui « incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre de toute personne, groupe, communauté ou de ses membres²⁶² ».

255 Cet organe représentatif est notamment habilité à introduire auprès des Régions une demande de reconnaissance d'une communauté religieuse locale.

256 Arrêté royal du 15 février 2016 « portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique », *Moniteur belge* du 19 février 2016.

257 Arrêté royal du 29 septembre 2022 « relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique », *Moniteur belge* du 5 octobre 2022.

258 En Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit de l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 « de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues » (*Moniteur belge* du 23 décembre 2021). En Région wallonne, il s'agit du décret du 18 mai 2017 « relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » (*Moniteur belge* du 16 juin 2017).

259 Décret du 22 octobre 2021 « réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus », *Moniteur belge* du 16 novembre 2021.

260 Projet de décret « réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus », *Doc. parl.*, sess. ordin. 2020-2021, doc. n° 854/1, p. 151.

261 C. const., arrêt n° 113/223 du 20 juillet 2023, B.23.

262 C. const., arrêt n° 113/223 du 20 juillet 2023, B.26.2.

5. Les moyens d'action fondés sur la surveillance de masse

95. Dans le cadre de leurs missions de police administrative, les polices locale et fédérale peuvent recueillir des informations grâce à l'installation de caméras « fixes, temporaires ou mobiles, dans des lieux ouverts et des lieux fermés accessibles au public »²⁶³.

Ces informations concernent les personnes radicalisées ou les personnes à l'égard desquelles il existe des indices fondés et très sérieux qu'elles souhaitent se rendre sur un territoire où des groupes terroristes sont actifs et qui pourraient ainsi présenter une menace sérieuse à leur retour sur le territoire national ou sur le territoire d'autres États²⁶⁴.

Il s'agit d'une extension importante des compétences de la police administrative qui se rapprochent des compétences de la police judiciaire, « sans pour autant que les garanties procédurales judiciaires ne soient elles aussi étendues »²⁶⁵.

96. En Belgique, si l'usage des caméras est encadré par la loi, ce n'est pas le cas de l'usage des technologies de reconnaissance faciale par les autorités publiques.

La police belge a pourtant déjà fait usage de ces technologies. Entre 2017 et 2019, la reconnaissance faciale a ainsi été testée par les services de police à l'aéroport de Zaventem et, entre 2019 et 2020, des recherches ont été menées par l'intermédiaire du logiciel Clearview AI avant que l'Organe de contrôle de l'information policière exige la fin de cette pratique faute de fondement légal²⁶⁶.

Une étude réalisée par la KULeuven en 2021²⁶⁷ a démontré qu'au moins cinq zones de police en Région flamande et en Région bruxelloise utilisent régulièrement des outils de reconnaissance faciale²⁶⁸.

La ministre fédérale de l'Intérieur elle-même envisage la volonté de permettre le recours à la reconnaissance faciale, à condition de prévoir des garanties suffisantes pour le respect des droits fondamentaux²⁶⁹.

6. Les moyens d'action fondés sur le contrôle des cartes d'identification en matière de sécurité privée

97. En vertu de l'article 76 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière », toute personne exerçant une activité de gardiennage doit être détentricrice d'une carte d'identification délivrée par le ministre de l'Intérieur²⁷⁰. L'on précise qu'en

263 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2020. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, p. 25.

264 Article 48 de la loi du 21 mars 2018 « modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière », *Moniteur belge*, 16 avril 2018, p. 33691.

265 Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), *Rapport 2020. Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, 2020, p. 25.

266 Ligue des droits de l'homme, « Pour l'interdiction de la reconnaissance faciale à Bruxelles », <<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/03/formulaire-signature-papier.pdf>>, consulté le 21 août 2023.

267 L. ROOSELEERS in J. MAESSCHALCK, « Digitalisering in de lokale politie in Vlaanderen Brussel: Waar staan we? », *Panopticon*, n° 42 (5), *année?*, p. 419-438.

268 Ligue des droits de l'homme, « Pour l'interdiction de la reconnaissance faciale à Bruxelles », <<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/03/formulaire-signature-papier.pdf>>, consulté le 21 août 2023.

269 *Ibid.*

270 Loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière », *Moniteur belge* du 31 octobre 2017.

fonction du type d'activité de gardiennage exercée, il est également nécessaire de disposer d'une habilitation de sécurité²⁷¹.

La carte d'identification ne peut être délivrée que si la personne concernée répond à l'ensemble des conditions prévues par la loi²⁷². Aux termes de l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017, il est notamment requis que la personne pour laquelle une carte d'identification est sollicitée, réponde aux caractéristiques du profil dressé à l'article 64 de la même loi.

L'article 64, 6°, précise que la personne ne peut présenter un risque pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou pour l'ordre public. Dans le cadre de la vérification de cette condition, le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur peut réaliser une enquête sur les conditions de sécurité « [...] lorsqu'il a constaté que l'intéressé est connu pour des faits ou des actes qui peuvent constituer une contre-indication au profil²⁷³ ».

L'enquête sur les conditions de sécurité consiste à analyser et à évaluer des données concernant notamment des renseignements de police judiciaire ou administrative et des renseignements dont disposent les services de renseignement et de sécurité²⁷⁴. L'intéressé doit consentir au préalable à la réalisation de l'enquête des conditions de sécurité et, en cas de refus, est considéré comme ne satisfaisant pas aux conditions de sécurité²⁷⁵.

Lorsque le Fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur constate que la personne pour laquelle une carte d'identification est demandée ne satisfait pas aux conditions de sécurité, le dossier est transmis au ministre de l'Intérieur²⁷⁶. La décision constatant que les conditions de sécurité ne sont pas rencontrées est notifiée à l'intéressé et indique les justifications qui ont présidé à son adoption à l'exception notamment de tout renseignement dont la communication pourrait porter atteinte à la sécurité intérieure de l'État²⁷⁷. C'est notamment le cas lorsque certains avis ou éléments sur lesquels se fonde la décision négative font l'objet d'une classification « secret » au sens de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité²⁷⁸ ».

L'article 82 de la loi du 2 octobre 2017 prévoit que le ministre de l'Intérieur peut suspendre préventivement le droit d'une personne à exercer des activités de gardiennage lorsqu'elle ne satisfait plus aux conditions de sécurité. Celle-ci prend fin lorsque le ministre de l'Intérieur adopte une décision de retrait ou de maintien de la carte d'identification.

Dans le cadre d'un arrêt XXXX, le Conseil d'État a été appelé à se prononcer sur la légalité du retrait d'une carte d'identification fondé sur un avis de la sûreté de l'État classifié « secret » et mettant en exergue que la personne concernée était en contact avec plusieurs individus de tendance « salafiste scientifique²⁷⁹ ». Aux termes de cet arrêt, le Conseil d'État a interrogé, à titre consultatif, la Cour européenne des droits de l'homme aux fins de déterminer si la seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux, considéré par l'autorité administrative comme présentant une menace pour le pays, constitue au regard de l'article 9, § 2, de la CEDH, un motif suffisant pour prendre une mesure défavorable à l'encontre d'une personne, telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage.

271 V. à cet égard, loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité », *Moniteur belge* du 7 mai 1999.

272 Article 77 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

273 Article 66 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

274 Article 70 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

275 Articles 68 et 69 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

276 Article 71 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

277 Article 73 de la loi du 2 octobre 2017 « réglementant la sécurité privée et particulière ».

278 Loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité », *Moniteur belge* du 7 mai 1999.

279 C.E., C.E., arrêt XXXX, n° 256.222 du 4 avril 2023. V. égal. arrêt XXXX, n° 257.139 du 28 juillet 2023.

Dans un avis rendu le 14 décembre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « l'appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage²⁸⁰ ». L'admissibilité d'une mesure préventive de ce type est subordonnée au respect des conditions suivantes : elle repose sur une base légale accessible et prévisible, elle doit être adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée, elle doit être prise, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuit un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, elle doit être proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre et elle doit être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions susmentionnées²⁸¹.

7. Les contrôles en matière urbanistique

98. En région bruxelloise, la destination ou l'affectation d'un bien est déterminée en fonction des indications contenues dans le permis qui s'y rapporte ou, à défaut, en fonction de l'affectation fixée dans les plans d'affectation à valeur réglementaire (PRAS, PPAS).

Le glossaire du PRAS inclut les lieux de cultes reconnus dans la notion d'« équipement d'intérêt collectif ou de service public ». Outre les lieux de culte reconnus, sont considérés comme des équipements d'intérêt collectif, les équipements scolaires, de santé ou culturels²⁸².

L'article 98, § 1^{er}, 5^o, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT ») soumet à permis d'urbanisme préalable la modification de la destination ou de l'affectation de tout ou partie d'un bien. Ainsi, la transformation d'un immeuble affecté au logement ou au commerce en lieu de culte nécessite l'obtention d'un permis d'urbanisme.

L'autorité chargée d'instruire la demande de permis visant à modifier l'affectation d'un bien est tenue de vérifier que l'affectation projetée est compatible avec la destination principale de la zone au PRAS et qu'elle respecte le bon aménagement des lieux notamment en ce que le projet est compatible avec l'environnement immédiat bâti ou non.

L'on précise qu'en vertu de l'article 98, § 1^{er}, 5^o, et de l'arrêté du 12 décembre 2002 « relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme », le changement d'utilisation d'un équipement d'intérêt collectif ou de service public vers un équipement

²⁸⁰ Cour. Eur. D.H., avis consultatif du 14 décembre 2023, demande n° P16-2023-001.

²⁸¹ À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que « dans une société démocratique régie par l'État de droit, le contrôle de la légalité de telles mesures par une autorité juridictionnelle indépendante ayant accès à l'intégralité du dossier constitué par l'organe compétent en matière de sécurité nationale, y compris aux documents classifiés, est une garantie de poids pour assurer que les mesures fondées sur des informations confidentielles et mises en cause par des personnes qui en subissent les conséquences respectent les exigences de la Convention » (point 111) avant de constater que « selon les informations dont dispose la Cour quant au droit belge (voir les paragraphes 45 et 59 ci-dessus), le Conseil d'État peut avoir accès aux documents classifiés du dossier constitué par la Sûreté de l'État, à l'instar de l'auditeur. Un tel accès apparaît dès lors comme une mesure permettant à cette juridiction d'exercer un contrôle effectif de l'acte attaqué, lequel contrôle, pour être conforme aux exigences de la Convention, devra porter à la fois sur la réalité du risque identifié, son ampleur, sa nature et son imminence » (point 112).

²⁸² Dans un arrêt du 11 mars 2015, le Conseil d'État semble considérer qu'un lieu de culte non reconnu pourrait être considéré comme un équipement d'intérêt collectif (C.E., arrêt *asbl Grace Tabernacle et Belva*, n° 230.475 du 11 mars 2015).

d'intérêt collectif ou de service public d'une autre nature, par exemple la transformation d'une école en lieu de culte, est également soumis à permis d'urbanisme.

Enfin, l'article 302 du CoBAT habilite les contrôleurs en matière d'urbanisme à ordonner verbalement sur place l'interruption immédiate des travaux ou l'accomplissement d'actes constituant une infraction urbanistique, dont notamment la transformation d'un immeuble en lieu de culte lorsque celle-ci est soumise à permis d'urbanisme préalable. L'ordre d'arrêt des travaux ou des actes doit être confirmé par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué.

Les infractions urbanistiques sont susceptibles de faire l'objet soit d'une procédure pénale, soit d'une amende administrative²⁸³.

99. En région wallonne, les lieux de culte entrent dans la catégorie des « équipements de services publics ou communautaires ».

En vertu des articles D.IV.4, 7^o et R.IV.4, 1^o, du Code de développement territorial (« CoDT »), la création d'un équipement de service public ou communautaire dans un lieu situé en dehors d'une zone de services publics et d'équipement communautaire est soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

L'article D.VII.8 du même Code prévoit que les agents constatateurs peuvent ordonner sur place verbalement l'interruption des travaux, la cessation de l'utilisation du bâtiment ou l'accomplissement d'actes lorsque ceux-ci sont en infraction. Cet ordre verbal doit être confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué.

Les infractions urbanistiques peuvent faire l'objet d'un procès-verbal et, le cas échéant, donner lieu à des poursuites devant le tribunal correctionnel²⁸⁴.

8. Les moyens d'action fondés sur le droit des contrats publics

100. Le droit des marchés publics et des concessions prévoit l'exclusion « des [opérateurs économiques] dont l'intégrité aurait été compromise par une implication dans des faits qualifiables pénalement ». Ce mécanisme constitue « [...] un outil de lutte contre la criminalité », en ce compris le terrorisme²⁸⁵.

Les règles pertinentes sont issues du droit européen²⁸⁶, singulièrement les articles 38, § 4, al. 1^{er}, d) et e) de la directive 2014/23/UE et 57, § 1^{er}, al. 1^{er}, d) et e) de la directive 2014/24/UE²⁸⁷. Ces dispositions prévoient l'exclusion obligatoire de la procédure d'attribution de tout opérateur économique concerné par une « infraction terroriste ou infraction liée aux activités terroristes [...] ou incitation [à commettre une infraction], complicité [ou] tentative

²⁸³ Article 300/1 du CoBAT.

²⁸⁴ Article D.VII.5 et D.VII.12 du CoDT.

²⁸⁵ C. VAN MUYLDER, « L'influence des procédures pénales sur l'accès aux marchés publics », *Droit pénal de l'entreprise*, 2021/4, p. 279.

²⁸⁶ V. les directives 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 « sur l'attribution de contrats de concession » (JO L 94 du 28 mars 2014), 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 « sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE » (JO L 94 du 28 mars 2014) et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 « relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE » (JO L 94 du 28 mars 2014).

²⁸⁷ La directive 2014/25/UE précitée se réfère principalement aux règles de la directive 2014/24/UE précitée en la matière. Elle indique en effet que « les entités adjudicatrices peuvent établir des règles et critères objectifs d'exclusion » (art. 78, § 1^{er}) et qu'à cette fin, elles peuvent – ou, le cas échéant, doivent – utiliser « les motifs d'exclusion énumérés à l'article 57 de la directive 2014/24/UE, dans les conditions qui y sont exposées » (art. 80).

d'infraction [...] ²⁸⁸ » ou qui a financé du terrorisme ²⁸⁹. L'exclusion ne peut être prononcée que si l'opérateur économique « a fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement définitif ²⁹⁰ ». L'exclusion doit également être prononcée lorsqu'un motif d'exclusion concerne un ou plusieurs membres d'une personne morale qui participe à une procédure d'attribution ²⁹¹.

Ces règles ont été transposées en droit belge ²⁹², lequel précise entre autres que :

- dans le cas d'un marché public inférieur aux seuils européens, le pouvoir adjudicateur n'est pas obligé d'exclure un opérateur économique, qui est une personne morale, lorsqu'un de ses membres ²⁹³ est concerné par un motif d'exclusion ²⁹⁴ ;
- outre les mesures correctrices ²⁹⁵, le pouvoir adjudicateur « peut à titre exceptionnel et pour des raisons impératives d'intérêt général, autoriser une dérogation à l'exclusion obligatoire ²⁹⁶ » ;
- pour la plupart des motifs d'exclusion, en ce compris ceux liés au terrorisme, l'exclusion prononcée ne peut excéder « une période de cinq ans à compter de la date du jugement [en cause] ²⁹⁷ ».

101. Si le jugement définitif condamnant l'opérateur économique intervient après l'attribution du marché public ou que celui-ci aurait dû être exclu au stade de l'attribution, le

²⁸⁸ Concernant ces motifs d'exclusion, le législateur européen renvoie aux définitions des articles 1, 3 et 4 de la décision-cadre 2002/475/JAI précitée, qui a entre-temps été remplacée par la directive 2017/541/UE précitée. En droit belge, le Roi renvoie également auxdites définitions mais se réfère aussi au contenu de l'article 137 du Code pénal (v. l'art. 61, 4°, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 « relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques » [*Moniteur belge* du 9 mai 2017] et l'art. 31, 4°, de l'arrêté royal du 25 juin 2017 « relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession » [*Moniteur belge* du 29 juin 2017]).

²⁸⁹ Concernant ce motif d'exclusion, le législateur européen renvoie à la définition de l'article 1^{er} de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 « relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (*JO L 309* du 25 novembre 2005), qui a été abrogée par la directive 2015/849/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 « relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme » (*JO L 141* du 5 juin 2015). En droit belge, le Roi renvoie également à ladite définition mais se réfère aussi à la définition de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993 « relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (*Moniteur belge* du 26 janvier 2010), qui a été abrogée par la loi du 18 septembre 2017 « relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces » (*Moniteur belge* du 6 octobre 2017) (v. l'art. 61, 5°, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité et l'art. 31, 5°, de l'arrêté royal du 25 juin 2017 précité).

²⁹⁰ Art. 38, § 4, al. 1^{er}, de la directive 2014/23/UE précitée et 57, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la directive 2014/24/UE précitée.

²⁹¹ V. l'art. 38, § 4, al. 2, de la directive 2014/23/UE précitée et 57, § 1^{er}, al. 2, de la directive 2014/24/UE précitée.

²⁹² V. spéc. l'art. 50, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4° et 5°, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux contrats de concession » de l'art. 67, § 1^{er}, 4° et 5°, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ».

²⁹³ Est plus précisément concerné « un membre de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance dudit candidat ou soumissionnaire ou [une personne qui] détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle en son sein » (art. 67, § 1^{er}, al. 5, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics »).

²⁹⁴ Art. 67, § 1^{er}, al. 6, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ».

²⁹⁵ Tout opérateur économique « peut fournir des preuves afin d'attester que les mesures [correctrices] qu'il a prises suffisent à démontrer sa fiabilité malgré l'existence d'un motif d'exclusion pertinent » (art. 53, al. 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux contrats de concession » et art. 70, al. 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics »).

²⁹⁶ Art. 67, § 2, al. 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ». V. égal. l'art. 50, § 1^{er}, de la loi « relative aux contrats de concession ».

²⁹⁷ Art. 67, § 1^{er}, al. 4, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ». V. égal. l'art. 50, § 2, al. 1^{er}, de la loi « relative aux contrats de concession ».

pouvoir adjudicateur possède la faculté de résilier le marché²⁹⁸. Dans ce cas, « le marché est liquidé en l'état où il se trouve sur la base des prestations effectuées à la date de la résiliation²⁹⁹ ».

102. L'exclusion d'un opérateur économique peut aussi être envisagée pour des suspensions d'infraction pénale³⁰⁰. Un jugement définitif n'est donc pas toujours nécessaire pour justifier une exclusion. Dans une telle hypothèse, le pouvoir adjudicateur se fonde généralement sur le motif d'exclusion facultative relatif à la « faute professionnelle grave qui remet en cause [l']intégrité » de l'opérateur économique³⁰¹.

Une faute professionnelle peut être justifiée « par tout moyen approprié³⁰² », mais nécessite une motivation spécifique du pouvoir adjudicateur au risque que sa décision d'exclusion soit censurée par le juge compétent³⁰³. L'exclusion ne vaudra, sauf exception, que pour « une période de trois ans à compter de la date de l'événement concerné³⁰⁴ ». Enfin, la faute professionnelle peut être motivée par le pouvoir adjudicateur sur la base de soupçons concernant un membre dirigeant d'une personne morale, qui agit en qualité d'opérateur économique³⁰⁵.

103. Si la jurisprudence belge publiée rend compte de ce que l'exclusion est un outil connu et utilisé par les pouvoirs adjudicateurs en général, nous n'avons pas connaissance de cas d'exclusion pour des faits terroristes.

Il semble donc, pour l'heure, s'agir d'un outil « théorique » de lutte contre le terrorisme à la disposition des autorités administratives, mais pas uniquement puisque l'exclusion relève également de la compétence d'autres pouvoirs adjudicateurs – des personnes juridiques privées – qui n'ont pas la qualité d'autorité administrative³⁰⁶.

104. L'on relève enfin que les agissements de la Russie en Ukraine ont mené l'Union européenne, parmi d'autres mesures, à interdire l'attribution de certains marchés publics et de certaines concessions ou de les faire exécuter par des opérateurs économiques présentant un lien avec la Russie³⁰⁷.

298 Art. 62, al. 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 « établissant les règles générales d'exécution des marchés publics », *Moniteur belge* du 14 février 2013. S'agissant des contrats de concession, v. l'art. 73 de l'arrêté royal du 25 juin 2017 précité.

299 Art. 63, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 précité.

300 À ce sujet, v. not. C. VAN MUYLDER, « L'influence des procédures pénales sur l'accès aux marchés publics », *op. cit.*, p. 285 et s. et les réf. citées.

301 V. l'art. 52, al. 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux contrats de concession » et l'art. 69, al. 1^{er}, 3^o, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ».

302 *Ibid.*

303 V. C. VAN MUYLDER, « L'influence des procédures pénales sur l'accès aux marchés publics », *op. cit.*, p. 285. Par exemple, la seule existence d'une enquête pénale ou une condamnation pénale prononcée en première instance soumise à appel n'est pas suffisante pour démontrer une faute professionnelle dans le chef d'un opérateur économique. En revanche, le pouvoir adjudicateur peut notamment avoir égard à des éléments de preuve figurant dans un dossier répressif pour établir une faute professionnelle (v. *ibid.*, p. 289-290 et la jurisprudence citée).

304 V. l'art. 52, al. 2 et 3, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux contrats de concession » et l'art. 69, al. 2 et 3, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ».

305 V. l'art. 52, *in fine*, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux contrats de concession » et l'art. 69, *in fine*, de la loi du 17 juin 2016 « relative aux marchés publics ». L'on rappelle qu'est visé par ces dispositions « un membre de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance dudit candidat ou soumissionnaire ou [une personne qui] détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle en son sein ».

306 Toutes les autorités administratives sont des pouvoirs adjudicateurs, mais l'inverse n'est pas exact (à ce sujet, v. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 625-627).

307 V. l'art. 5 *duodecies*, § 1^{er}, du règlement n° 833/2014/UE du Conseil du 31 juillet 2014 « concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine » (JO L 229 du 31 juillet 2014). Les marchés publics et les concessions concernés sont ceux qui dépassent les seuils européens. Cette interdiction a été insérée par le règlement n° 2022/576/UE du Conseil du 8 avril 2022 « modifiant le règlement

Force est cependant de constater que ces mesures s'inscrivent dans un contexte de conflit armé. C'est justement ce contexte qui permet de distinguer le crime de guerre³⁰⁸ de l'infraction terroriste³⁰⁹ : « en effet, le crime de guerre ne peut être commis que dans le cadre d'un conflit armé. Ainsi, en tant de paix, il ne peut être question de crime de guerre mais uniquement d'infraction terroriste, si les éléments constitutifs de cette dernière sont réunis³¹⁰ ». Un crime de guerre peut toutefois être considéré comme une infraction terroriste « lorsque trois éléments cumulatifs sont réunis : l'attaque doit être dirigée contre une population civile, avec l'intention de la toucher spécifiquement et de terroriser celle-ci³¹¹ ».

Déterminer si les mesures prises en raison des agissements de la Russie en Ukraine relèvent d'une politique antiterroriste demeure toutefois un exercice peu évident, qui dépasse l'objet de la présente.

Conclusion

La lutte contre le terrorisme en droit belge se caractérise par trois concepts clés.

Premièrement, il importe de souligner la *complémentarité* des approches antiterroristes, englobant les branches du droit liées à la problématique antiterroriste, les acteurs impliqués et le type de mesures adoptées.

L'approche pénale demeure cruciale. La définition du terrorisme, largement inspirée du droit européen, est consacrée dans le Code pénal et renforcée par la loi organique du 30 novembre 1998 « organisant les services de renseignement et de sécurité ». À la suite d'événements tragiques ayant touché la Belgique et d'autres pays de l'Union européenne, cette approche – essentiellement judiciaire – a progressivement été complétée par des mesures administratives. Cette évolution a rapidement mis en lumière la nécessité d'un équilibre entre les approches judiciaire et administrative et d'une vigilance afin d'éviter un glissement excessif de compétences vers les autorités administratives, qui risquerait de compromettre certaines garanties fondamentales.

La complémentarité se reflète également dans l'interaction entre les mesures politiques, liées à la stratégie et la concertation, et les mesures strictement juridiques.

Deuxièmement, il faut relever la *perméabilité* des mesures antiterroristes qui s'illustre par la difficulté de distinguer, d'une part, les mesures directes des mesures indirectes et, d'autre part, les mesures préventives des mesures répressives. Parfois, l'efficacité des dispositifs de lutte contre le terrorisme exige d'adopter une approche holistique qui dépasse les catégorisations traditionnelles.

Troisièmement, la portée étendue des mesures antiterroristes reflète une *diversification* touchant tous les aspects de la société et impliquant chaque niveau de pouvoir. Face à ce phénomène multidimensionnel, la Belgique doit mobiliser ses acteurs et ses ressources sur tous les fronts, soulignant ainsi la nécessité d'une approche cohérente et coordonnée pour assurer une lutte efficace contre le terrorisme.

n° 833/2014/UE » précité (JO L 111 du 8 avril 2022). V. égal. l'arrêté royal du 14 juillet 2022 « concernant des mesures restrictives en matière de marchés publics et de contrats de concession eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine », *Moniteur belge* du 2 août 2022.

³⁰⁸ V. l'art. 136 *quater* du Code pénal.

³⁰⁹ Cf. *supra* : n° 3.

³¹⁰ E. DELHAISE, *Infractions terroristes*, op. cit., p. 22.

³¹¹ *Ibid.*